Università degli Studi Roma Tre

L'unità del diritto
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza

Gabriele Maestri

L'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO ALLA PROVA DELLA DEMOCRAZIA PARITARIA

Roma TrE-Press
2018

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

L'unità del diritto
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza

13

Gabriele Maestri

L'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO ALLA PROVA DELLA DEMOCRAZIA PARITARIA

RomaTrE-Press
2018

La Collana *L'unita del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma Tr*E-Press*, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

Comitato scientifico:
Paolo Alvazzi Del Frate, Paolo Benvenuti, Bruno Bises, Mario Bussoletti, Giovanni Cabras, Giandonato Caggiano, Enzo Cardi, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Renato Clarizia, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Giorgio Costantino, Antonietta Di Blase, Carlo Fantappiè, Lorenzo Fascione, Ernesto Felli, Sabino Fortunato, Aurelio Gentili, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guaccero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Vincenzo Mannino, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Claudia Morviducci, Giulio Napolitano, Giampiero Proia, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Giovanni Serges, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review.*

Coordinamento editoriale:
Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Editing: Colitti - Roma

Edizioni: Roma TrE-Press ©
Roma, Settembre 2018
ISBN: 978-88-94376-35-7

http://romatrepress.uniroma3.it

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International Licence* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.

Immagine di copertina: Henri Rousseau, *A Centennial of Independence (part.)*, (1892)
Digital image courtesy of the Getty's Open Content Program.

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
L'unità del diritto

La collana di studi giuridici promossa dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre assume un titolo – quello de *L'unità del diritto* – che può apparire particolarmente impegnativo perché il fenomeno giuridico riflette la complessità delle società che il diritto mira a regolare, si sviluppa intorno ad una molteplicità di articolazioni e sembra pertanto sfuggire ad una definizione in termini di unità. Anche la scienza del diritto, intesa come riflessione intorno al diritto, come forma di conoscenza che assume il diritto ad oggetto diretto e immediato di indagine, sia nella prospettiva teorica sia in quella storico-positiva relativa ad un singolo ordinamento, soffre a trovare una sua dimensione unitaria. La riflessione intorno al diritto, da qualunque punto di partenza si intenda affrontarla, ammette una pluralità di opzioni metodologiche, contempla una molteplicità di giudizi di valore, si caratterizza inevitabilmente per una pluralità di soluzioni interpretative. L'unico, generalissimo, elemento che sembra contraddistinguerla in senso unitario è dato dal suo essere rivolta alla conoscenza del diritto, dal suo carattere conoscitivo dell'esperienza giuridica complessivamente intesa, una unità, potrebbe dirsi, figlia della diversità e varietà delle scelte di metodo e del pluralismo interpretativo, ma pur sempre una unità quanto meno in questo suo nucleo irriducibile. Ed è allora questo il senso da attribuire al titolo della collana che prende l'avvio, ossia quello di dare ospitalità a contributi di studiosi diversi per formazione e interessi ma che si riconoscono tutti nella comune esigenza di indagare il fenomeno giuridico applicando con rigore il metodo prescelto, nella consapevolezza della condivisione di un patrimonio formativo e culturale idoneo a creare una adeguata coscienza di sé e sulla cui base costruire l'impegno scientifico del giurista.

In questa prospettiva, la collana si ripromette di ospitare non solo contributi scientifici di tipo monografico, raccolte di scritti collettanee, atti di convegni e seminari ma anche materiali didattici che possano proficuamente essere utilizzati nella formazione dei giovani giuristi.

La collana entra a far parte della struttura della editrice Roma Tr*E-Press* che, affiancando alla tradizionale pubblicazione in volumi la pubblicazione in formato digitale on-line, consente un accesso libero ai contributi scientifici contribuendo, così, ad una nuova e più ampia diffusione del sapere giuridico.

Prof. Giovanni Serges
Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza
Università Roma Tre

Indice

Premessa 9

Capitolo Primo

Verso il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo femminile 17

1. *Tesi* per absurdum*: l'elettorato attivo come 'male minore' rispetto a quello passivo?* 19
2. *I primi tentativi falliti (1865-1877), tra obiezioni procedurali e concettuali.* 33
3. *Le istanze delle donne in Parlamento, tra petizioni e proposte di legge.* 45
4. *Gli ostacoli parlamentari, tra pregiudizi e nuovi fallimenti.* 54
5. *La via giudiziaria alle urne, con esiti insoddisfacenti e illusioni momentanee.* 80
6. *Elettrici 'potenziali', riconosciute dopo vent'anni: dalla l. n. 2125/1925 al d. lgs. lgt. n. 23/1945.* 97
7. *L'elettorato passivo femminile: una lacuna (o un'omissione) corretta* in extremis. 110

Capitolo Secondo

Rappresentanza di genere nelle norme costituzionali (originarie e riformate) 113

1. *Partecipazione politica e rappresentanza di genere nella Costituzione.* 115
2. *Il concetto di uguaglianza e di parità negli artt. 3, 37 e 48 Cost.* 115
3. *L'inserimento del principio di parità di accesso nell'art. 117 Cost. (e i suoi travagliati precedenti).* 123
4. *L'art. 51 Cost., dalla genesi alla riforma.* 143
5. *Percorsi e orizzonti riformatori della* XVII *Legislatura.* 174

Capitolo Terzo

Le norme sulla democrazia paritaria applicabili nell'ordinamento italiano 191

1. *Introduzione.* 193
2. *La democrazia paritaria nella formazione delle assemblee: le norme per le elezioni comunali (1993).* 195
3. *Le norme per l'elezione della Camera (1993).* 206
4. *Le norme per le elezioni regionali (1995).* 209
5. *La sentenza n. 422/1995: il colpo di spugna della Corte.* 211
6. *Gli albori del 'federalismo elettorale' e il* petit revirement *della Consulta (sent. n. 49/2003).* 217
7. *La prima attuazione diffusa della democrazia paritaria nelle Regioni, tra Statuti e leggi elettorali.* 230
8. *Dopo la sentenza n. 4/2010, verso l'equilibrio nella rappresentanza a ogni livello.* 245
   - 8.1. *Le più recenti norme regionali.* 252
   - 8.2. *Il Parlamento legifera sulla parità, da Strasburgo ai Comuni.* 260
9. *La parità di genere nelle Giunte, tra decisioni e (nuove) norme.* 293
   - 9.1. *… e quale parità di genere nel Governo nazionale?* 319
10. *Le norme europee e internazionali applicabili in Italia.* 325

Capitolo Quarto

Democrazia paritaria e ruolo dei partiti 337

1. *Considerazioni generali: democrazia paritaria e 'democrazia interna'.* 339
2. *La lunga stagione degli 'sregolati', tra scarsi tentativi di autoregolazione e riforme non andate in porto.* 344
3. *L'intervento del legislatore, dopo la (sostanziale) mancata autoriforma dei partiti.* 351
4. *Rilfettendo sugli statuti dei partiti.* 376

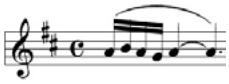
Conclusioni 393

Bibliografia 405

Ringraziamenti 433

«[…] essere candidata donna
è altra cosa che essere candidato uomo:
è necessario quindi sottolineare
non solo e non tanto che una donna
può fare politica, ma che
proprio perché è donna
può rappresentare qualcosa
di più e/o di differente.»

Marina Piazza
(Presidente della Commissione nazionale
per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna)
Presentazione al *Kit Candidata* (2001)



Premessa

«L'ordine politico delle donne […] e l'ordine politico degli uomini sono conflittuali per essenza»[1]. Questo breve estratto di Adriana Cavarero, per brutale che sia o appaia a chi lo incontra per la prima volta, riesce in realtà a cogliere in modo efficace – anche a costo di mettere in secondo piano, almeno in parte, la prospettiva femminista della differenza sessuale proposta dell'autrice, per calare la sua frase in un contesto giuridico-politico – la dimensione di scontro che ha caratterizzato a lungo l'ordinamento italiano (e anche molti altri) con riferimento alla rappresentanza e alla partecipazione alla *res publica*.

È cosa ben nota che nel nostro Paese l'elettorato – inteso come diritto di votare e di essere votat* – è stato attribuito alle donne con notevole ritardo rispetto ad altri Stati. Alle cicliche richieste di estensione del diritto da parte delle donne, che avevano colto pienamente il legame biunivoco e 'ad alimentazione continua' tra diritti (politici, ma non solo) e dignità umana[2], si era opposta per decenni la diversa visione di gran parte dei cittadini maschi (soprattutto la quasi totalità dei pochi che, all'inizio, erano ammessi al voto da un suffragio ristretto su base censitaria). Costoro – se si fa eccezione per singole e isolate figure, anche molto diverse tra loro, come Ubaldino Peruzzi e soprattutto Salvatore Morelli – si inquadravano perfettamente nello schema tracciato da Cavarero. Il conflitto, anzi, sembrava prodursi soprattutto tra l'ordine e l'orizzonte politico che alcune donne immaginavano e rivendicavano per sé (inteso soprattutto come eguaglian-

[1] A. Cavarero, *L'ordine dell'uno non è l'ordine del due*, in M.L. Boccia, I. Peretti (a cura di), *Il genere della rappresentanza* (*Materiali e atti*, supplemento al n. 1/1988 di *Democrazia e diritto*), Roma 1988, pp. 67-80, spec. 79.

[2] Cfr. S. Bonfiglio, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino 2016, p. 132.

za di trattamento e pari possibilità di partecipare) e l'ordine e l'orizzonte (sostanzialmente a-politico, cioè separato dalla sfera politica per la differenza originaria «di condizioni e quindi di uffici corrispondenti», come si legge in un atto parlamentare del 1880) che alle stesse donne venivano invece pervicacemente assegnati dagli uomini, a volte anche sulla semplice – e discutibile – base dei costumi del tempo, senza nemmeno interrogarsi sulla *iustitia* di questi ultimi.

Si trattava di un conflitto davvero insanabile, in un tempo in cui il principio di eguaglianza tra «regnicoli» era sì codificato dall'art. 24 dello Statuto, ma la forza delle eccezioni – anche quando a stabilirle non era una legge, com'è avvenuto in modo palese con l'esclusione non scritta delle donne dal voto politico, confermata proprio in questi termini dalla Corte di cassazione di Roma nel 1906 – sembrava assai maggiore rispetto a quella della regola. Dopo numerosi rinvii e prese in considerazione senza troppo impegno (e dopo la 'beffa' del suffragio amministrativo limitato – e con le cariche più rilevanti escluse dall'elettorato passivo – esteso ad alcune categorie di donne con la legge n. 2125/1925, mai applicata per l'entrata in vigore dell'ordinamento podestarile), è stato necessario passare attraverso la devastazione – prima di tutto sociale e umana – delle due guerre mondiali e attendere l'impegno sociale e politico della seconda ricostruzione perché la cittadinanza politica delle donne fosse piena.

Ottenuto il primo, fondamentale risultato del suffragio universale e della titolarità in capo alle donne tanto dell'elettorato attivo quanto di quello passivo, tuttavia, la logica conflittuale non è affatto scomparsa dal terreno della rappresentanza politica: essa è sopravvissuta, mutando semplicemente forme. Fin dall'inizio fu notevole la partecipazione femminile al voto e certe donne, presentata la propria candidatura, riuscirono ad accedere a cariche di rilievo (a livello nazionale, come elette all'Assemblea costituente o nelle nuove Camere; a livello locale, come sindache – ma allora furono chiamate più spesso 'sindachesse' – e assessore); fu però facile verificare che non era sufficiente attribuire alle donne il diritto di votare e di essere votate perché le stesse arrivassero automaticamente all'interno delle assemblee elettive o ricoprissero le cariche di vertice. Nulla di diverso, a ben guardare, da quanto è accaduto praticamente in ogni settore della vita sociale, economica, lavorativa (e, in un certo senso, anche culturale),

ovviamente non solo in Italia: non è un caso che per quegli ambiti fin dalla metà degli anni '80 – ma la consapevolezza era di certo precedente – sia stato coniato il concetto del *glass ceiling*, del 'soffitto di cristallo' che impedisce alle donne di raggiungere i ruoli di livello superiore o, alla meno peggio, le ostacola nel loro tentativo di salirvi.

La rappresentanza politica, tuttavia, con il passare degli anni è parsa come circondata da un cristallo molto spesso, ancora non del tutto infranto: lo mostrano con cruda immediatezza i numeri della presenza femminile all'interno del Parlamento[3], ben inferiore rispetto alla percentuale di donne presenti nella società italiana; lo conferma una rapida scorsa alle serie storiche relative alle cariche istituzionali di maggiori rilievo, raggiunte molto tardi o tuttora mai ricoperte dalle donne[4].

Certamente la scarsa o nulla presenza femminile nei ruoli più rilevanti è dipesa anche e soprattutto da una presenza assai insoddisfacente nei luoghi della rappresentanza; le percentuali basse di donne elette, invece, avevano varie spiegazioni. Al di là dell'osservazione tradizionale, almeno in parte fondata – certo non generalizzabile – e a volte riconosciuta da autorevoli voci femminili, in base alla quale 'neppure le donne votano per le donne'[5], i problemi stavano (e, in parte, stanno) soprattutto 'a monte',

[3] Nelle prime 11 legislature del Parlamento italiano – quelle della c.d. 'Prima Repubblica' e quelle che hanno preceduto la prima applicazione di norme per l'equilibrio di genere – la Camera non è mai stata composta da più del 10% di donne, con l'eccezione della sola x Legislatura (1987-1992), in cui si raggiunse il 13%; la quota di norma era decisamente più bassa al Senato, tranne che nella xi Legislatura (1992-1994) in cui, pur superando il livello toccato a Montecitorio, non si arivò comunque al 10% (in precedenza, invece, la quota è sempre rimasta inferiore al 6,5%).

[4] Nessuna donna è mai stata eletta Presidente della Repubblica o Presidente della Corte costituzionale, né è mai diventata Presidente del Consiglio dei ministri (fatti salvi ovviamente i mandati esplorativi conferiti nel 1987 a Nilde Iotti – seguito tuttavia dalle elezioni e non dall'incarico a formare un governo – e nel 2018 a Maria Elisabetta Alberti, egualmente non concretizzatosi in un incarico governativo). Solo nel 1976 una donna (Tina Anselmi) fu scelta come ministra, solo nel 1979 divenne Presidente della Camera Nilde Iotti (oltre a lei si contano solo Irene Pivetti e l'uscente Laura Boldrini), solo nel 1981 un'altra donna presiedette per la prima volta una giunta regionale (Anna Nenna in Abruzzo) e si è dovuto attendere il 2018 per vedere eletta alla Presidenza del Senato Maria Elisabetta Alberti.

[5] Lo notavano, *ex plurimis*, L. Cedroni, *Rappresentanza e partiti politici nella società della comunicazione*, Formetto 1998, pp. 55-57 e R. Bin, *Donne e autoreferenzialità della po-*

almeno a tre livelli: andando a ritroso rispetto al momento del voto, *a)* nella visibilità minore delle candidate in campagna elettorale (specialmente nella comunicazione sui *mass media*); *b)* nella loro scarsa presenza tra le candidature delle singole forze politiche (*id est*: nelle decisioni dei rispettivi partiti di candidare poche donne); *c)* nell'assoluta predominanza maschile all'interno dei ruoli e degli organi apicali dei partiti stessi[6].

In ciascuno di questi tre momenti, si è consumato e in parte ancora si consuma – pur se in forme diverse – quel conflitto di cui si diceva prima, di due diversi ordini politici ma soprattutto di due diversi approcci: questi non sono riducibili semplicemente a una dinamica di scontro tra uomini e donne, posto che non è corretto vedere e non si tenterà di rappresentare gli uomini o (ancora di più) le donne come categorie compatte e omogenee. Da una parte le donne rimaste escluse dal circuito della rappresentanza desideravano e desiderano entrarvi, ottenere spazi nella sfera pubblica, politica e istituzionale per cercare di portarvi le proprie istanze nel modo ritenuto più opportuno: se, nel loro tentativo di entrare nel circuito stesso, incontrano ostacoli concreti e 'pratici' (compresi i tempi e i ritmi della politica poco conciliabili con le esigenze delle donne), non esitano a denunciarli.

Dall'altra parte, gli uomini che sono già nel circuito della rappresentanza (e che, in alcuni casi, hanno faticato non poco per trovare spazi) possono intendere l'orizzonte e gli obiettivi delle donne di cui sopra come deviazioni rispetto al loro orizzonte e ai loro obiettivi (in fondo possono ancora essere convinti che «il maschile è la forma base dell'essere umano, si presenta a nome di tutti/e»[7]); in qualche caso, possono vederli persino come una minaccia, se è vero che – in un contesto 'a numero chiuso' o a incrementabilità limitata com'è quello della rappresentanza – 'per ogni donna che conquista un posto, c'è un uomo che si deve alzare'. Anche per

litica, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, pp. 42-43.

[6] Sul modo in cui si è formata la 'struttura maschile' dei vari partiti, v. A. Del Re, *Le donne e i partiti politici in Italia e in Europa: la demcorazia al maschile,* in A. Del Re, V. Longo, L. Perini (a cura di), *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Milano 2010, pp. 36-54, spec. 40-43.

[7] Ancora di recente ammoniva in questo senso G. Priulla, *La libertà difficile delle donne. Ragionando di corpi e di poteri*, Cagli 2016, p. 17.

questo, è tutto meno che scontato che le richieste e le denunce delle donne esterne al circuito politico-rappresentativo siano accolte (può capitare, come può avvenire che non si faccia granché per rendere maggiormente equilibrate le assemblee rappresentative e i corpi intermedi che concorrono a individuare il personale politico).

Tutti questi fenomeni, lungi dall'essere ridimensionabili come semplice questione sociologica o antropologica, hanno profonde ricadute di natura costituzionale: ciò se non altro perché la formazione del personale politico, l'individuazione di chi si presenta ai cittadini come candidat* e di chi viene successivamente elett* influisce profondamente sul livello di democraticità del sistema, sulla formazione e funzionamento degli organi costituzionali. In poche parole, si è di fronte a una questione di *qualità della democrazia* e delle sue decisioni: essa non accetta di essere ridotta a pura questione numerica e costringe a ripensare l'equilibrio di genere di un'assemblea elettiva come *condicio sine qua non* per assicurare la reale rappresentatività di quest'ultima e a ritenere segno e frutto di un «cattivo funzionamento della democrazia» la scarsità delle donne nelle istituzioni, a fronte del loro non essere minoranza né subcultura nella società[8].

* * *

Questo volume cerca di dare conto, nel modo più documentato possibile, dei passaggi giuridici che hanno caratterizzato il tentativo di dare risposte e soluzioni alla logica conflittuale richiamata nelle pagine precedenti: questo è avvenuto prima con l'approdo alla piena cittadinanza politica delle donne (almeno dal punto di vista formale), mediante l'estensione dell'elettorato attivo e passivo, poi con gli sforzi dell'ordinamento per rendere le proprie istituzioni più rappresentative – *rectius:* rendendole rappresentazioni più fedeli e complete – della società cui partecipano e in cui operano donne e uomini.

Si è voluto fare questo dando il massimo rilievo, ogni volta che è stato possibile, ai lavori parlamentari delle norme che si sono succedute nel tempo (o che sono state proposte e discusse all'interno delle assemblee legislative o

[8] Cfr. C. Mancina, *Oltre il femminismo. Le donne nella società pluralista*, Bologna 2002, pp. 155-159.

dei loro organi, senza poi vedere completato – o perfino iniziato – il proprio *iter*). Si è trattato, in certi casi, di consultare documenti non di immediata e facile reperibilità: lo scopo era ricostruire in modo corretto e completo tanto i passaggi che hanno condotto a un singolo intervento normativo, quanto il clima in cui esso è stato ottenuto, nonché le altre ipotesi vagliate, non adottate e le loro potenziali ricadute sul sistema costituzionale.

L'intero primo capitolo è dedicato al percorso davvero accidentato con cui si è arrivati all'estensione alle donne del diritto di votare ed essere votate, dopo che per decenni – e quasi per l'intera durata della monarchia – non si era riusciti a far approvare dal Parlamento norme in grado di far partecipare le donne al momento elettorale (anche solo come elettrici). Ho dato ampio spazio a quel periodo perché sono convinto che il dibattito su quelle stesse norme, nonché il bagaglio di idee, valori e riflessioni legato a esso, abbia contribuito in modo determinante a orientare la scrittura delle disposizioni costituzionali sull'elettorato attivo e passivo, nonché sull'eguaglianza.

Venendo appunto al capitolo successivo, l'importanza innegabile della cornice tracciata dalla Costituzione sui temi dell'eguaglianza (formale e sostanziale), della partecipazione, della parità di accesso e delle pari opportunità ha suggerito un'analisi molto attenta dei passaggi che hanno portato al testo originario delle disposizioni che interessano. Ancora maggiore spazio, tuttavia, è stato dato alle riforme che hanno cercato di offrire risposte e strumenti per arrivare a un miglior funzionamento del sistema demoratico anche dal punto di vista dell'equilibrio di genere nella rappresentanza; si pone attenzione, per quanto possibile, anche alle riforme che non hanno terminato il loro percorso (compresa quella sottoposta a *referendum* nel 2016), per poter riflettere compiutamente anche sulle soluzioni offerte in quei casi e agli effetti che si sarebbero potuti produrre.

La trattazione del livello costituzionale si completa e va necessariamente messa in relazione con il capitolo successivo. Lì si valuta il modo in cui il legislatore nazionale e quelli regionali (in certi casi più tempestivi e utilmente creativi rispetto al Parlamento) hanno affrontato le istanze di (ri)equilibio, soprattutto – ma non solo – grazie allo strumento delle quote; molto spazio è dedicato anche all'analisi del ruolo svolto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, da considerare con attenzione spe-

cialmente nella sua evoluzione (snodata sulle sue tre sentenze fondamentali, n. 422/1995, n. 49/2003, n. 4/2010), non sempre immediatamente percettibile e comprensibile.

Nello stesso terzo capitolo una parte importante è dedicata a una questione che prescinde dalla rappresentanza (e dalle elezioni) in senso stretto, ma certamente è legata a un discorso più ampio di qualità della democrazia: il rispetto della parità di genere all'interno degli organi esecutivi. Quell'ambito, infatti, è arrivato relativamente di recente all'attenzione dei giuristi e degli altri tecnici, ma ha visto più di ogni altro un'interazione frequente – e non priva di momenti di ambiguità – tra norme regionali, norme statali e decisioni dei giudici (amministrativi e la stessa Corte costituzionale): questa ha permesso di specificare e 'testare' in varie occasioni alla prova dei fatti le regole concepite e messe a punto dal legislatore. Il capitolo si chiude con un paragrafo relativo alle norme di diritto internazionale ed europeo che vengono in considerazione parlando di eguaglianza, pari opportunità e democrazia paritaria.

L'ultimo capitolo del libro è stato pensato come necessario completamento delle trattazioni precedenti: sembra infatti privo di senso occuparsi a fondo delle questioni legate al genere e alla rappresentanza politica, senza indagare più a fondo la posizione peculiare dei partiti in Italia.

Archiviata almeno in parte la lunga fase degli 'sregolati' (costellata di tentativi falliti di rendere maggiormente democratici quei soggetti collettivi), negli ultimi vent'anni anche i partiti avevano via via acquisito la consapevolezza di quanto una partecipazione più equilibrata dal punto di vista del genere ai loro organi e alle loro attività avrebbe certamente giovato all'intero sistema democratico. Questo, più di recente, è andato di pari passo con l'avvertita necessità di 'munire' effettivamente il sistema dei partiti con qualche regola *ad hoc*, comprese quelle sulla promozione della presenza di persone di entrambi i generi negli organi di partito. Era questa l'unica via, in fondo, per assicurarsi forze politiche più sensibili al tema della parità di genere e, dunque, far apparire meno 'artificiali' le norme sulle quote elettorali: il cerchio, così, in qualche modo si chiude, ma il percorso da compiere non sembra ancora concluso.

Capitolo Primo

Verso il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo femminile

1. *Tesi* per absurdum*: l'elettorato attivo come 'male minore' rispetto a quello passivo?*

Com'è noto, le donne in Italia hanno ottenuto l'elettorato attivo prima di quello passivo. Benché di fatto il loro esercizio sia stato congiunto fin dall'inizio (già alle elezioni amministrative tenutesi dal 10 marzo 1946), il riconoscimento della capacità elettorale attiva è arrivato in anticipo di un anno rispetto agli atti normativi che hanno consentito alle donne di candidarsi ed essere elette alle cariche politiche di ogni grado; quell'anticipo può diventare di ventun anni, considerando la prima fonte in cui l'elettorato attivo era stato attribuito (assieme a un limitato elettorato passivo) per le sole elezioni dei consigli comunali, anche se le norme non sono mai state applicate.

È logico analizzare prima il cammino – lungo, tortuoso, ricco di fallimenti – che ha portato a estendere l'elettorato attivo, per arrivare poi all'*iter* (meno drammatico, almeno nell'ultima parte) verso l'elettorato passivo. Ancor prima di analizzare nel dettaglio i due percorsi, tuttavia, vale la pena soffermarsi un po' su questo anticipo che pare oggettivamente anomalo, per lo meno agli occhi dell'osservatore contemporaneo, formatosi sulla base della Costituzione: di norma, infatti, elettorato attivo e passivo coesistono in capo alla stessa persona[1], così come vengono meno contestualmente in presenza di determinate cause (in particolare, di indegnità morale e, in passato, di incapacità civile)[2]. Non a caso, gli artt. 56, comma 2 e 58, comma 2 Cost. precisano che «sono eleggibili a deputati/senatori

[1] Detta coincidenza del titolare dei due diritti, peraltro, non consente di considerare coincidenti elettorato attivo e passivo: tesi, questa, giustamente criticata da G. Ferrari, voce *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. xiv, Milano 1965, parr. 39-40.

[2] Dell'identificazione tra eleggibili ed elettori come «propria del carattere democratico della rappresentanza politica» parla G. Rivosecchi, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento in Italia*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, Padova 2011, p. 168.

tutti gli elettori […]»: la qualità di elettore è qualificata come presupposto per la condizione di eleggibilità[3].

Tali considerazioni sulla 'normale' corrispondenza tra i due elettorati sono valide sia che si aderisca alla tesi in base alla quale il diritto di elettorato attivo è attribuito ai soggetti direttamente dall'art. 48, comma 1 Cost. («Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età», testo su cui si tornerà in seguito)[4], sia che si ritenga invece che da quella disposizione costituzionale discenda solo una «speciale capacità di diritto pubblico», mentre cittadini e cittadine sarebbero titolari del diritto di voto soltanto dal momento dell'iscrizione all'interno delle liste elettorali, regolata per legge[5].

È vero che gli artt. 56 e 58 Cost. confermano indirettamente che in certi casi l'ordinamento prevede situazioni in cui all'elettorato attivo non si accompagna quello passivo: essi però sembrano avere portata eccezionale e non per questo mettono in crisi il funzionamento della regola. Il riconoscimento della sola capacità elettorale attiva a coloro che sono già elettori della Camera e non hanno compiuto 25 anni e quelli che possono votare per il Senato ma non hanno ancora compiuto 40 anni (anche se forse, *ratione*

[3] Cfr. P. Carnevale, *Il Parlamento*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino 2012, p. 268.

[4] V., *ex multis*, G. Palma, voce *Elettorato e liste elettorali*, in *Enc. dir.*, vol. xiv, Milano 1965, par. 14; Ferrari, voce *Elezioni (teoria generale)*, cit., par. 37; U. Prosperetti, *L'elettorato politico attivo*, Milano 1954, p. 96 ss.; A. Pizzorusso, *Sulla non coincidenza del momento di acquisto della capacità elettorale e del momento di iscrizione nelle liste e sulle prospettive per eliminarla o attenuarla,* in *Giur. cost.*, 1970, n. 2, p. 533. Per E. Bettinelli, voce *Diritto di voto*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1990, par. 6, che ritiene le liste elettorali strumenti per il «concreto esercizio del diritto di voto», di fatto il diritto di elettorato attivo discende già dall'art. 48 Cost.

[5] La citazione è tratta da T. Martines, *Art. 56-58*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1984 (*Le Camere – Tomo I*), p. 50 (il concetto è sviluppato alle pp. 50-55). Qualificava come «situazione giuridica garantita nei confronti del legislatore» quella del cittadino o della cittadina maggiorenne (a fronte di una diversa situazione giuridica connessa all'iscrizione nelle liste elettorali) C. Lavagna, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella costituzione italiana*, in Aa.Vv., *Studi economico-giuridici. Pubblicati per conto della Facoltà di Giurisprudenza* [dell'Università di Cagliari], Padova 1953, p. 30 ss. Più di recente, su queste posizioni, v. anche E. Grosso, *Art. 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, par. 2.2.

materiae, qui più che di norme eccezionali si dovrebbe parlare di norme speciali) è, tra l'altro, una condizione temporanea, essendo la capacità destinata a riallinearsi al compimento delle età fissate dalla Costituzione per conseguire l'elettorato passivo. Quanto alle ipotesi di incandidabilità, ineleggibilità e (benché qui rilevino meno) incompatibilità, esse sono relative a ruoli o incarichi ricoperti e assunti volontariamente oppure a situazioni in cui il singolo sia stato definitivamente condannato per certi reati: non attengono a uno *status* o a un modo d'essere.

In effetti autorevole dottrina ha giustificato norme che richiedano «ai candidati certi requisiti che garantiscano un minimo di idoneità alla funzione che, se eletti, dovranno svolgere», limitando l'elettorato passivo, ma esse dovrebbero rispettare in pieno il principio di eguaglianza[6]: sulla base del contenuto dell'art. 3, comma 1 Cost. – oggetto di analisi nel prossimo capitolo – non sarebbe ora tollerabile una norma che discriminasse sul piano dell'eleggibilità i cittadini in ragione del sesso.

Ovviamente le riflessioni fatte sull'epoca repubblicana non si possono trasportare nel contesto degli anni '20 del Regno d'Italia, quelli di una prima concessione dell'elettorato attivo alle donne alle elezioni comunali (con la legge n. 2125/1925, mai applicata). Lo Statuto del Regno, all'art. 24, comma 1, recitava: «Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge» e, in base al comma 2, «[t]utti godono i diritti civili e politici, e sono ammessibili alle cariche civili, e militari»; subito dopo, però, l'ultimo comma precisava che tale godimento e tale ammissibilità erano esclusi con riferimento alle «eccezioni determinate dalle Leggi».

L'apertura espressa a norme eccezionali (potenzialmente di ampia latitudine, fino appunto a escludere dall'elettorato le donne) provvedeva direttamente a depotenziare le affermazioni dello Statuto in termini di eguaglianza – peraltro senza dettagliare un catalogo di «specifici divieti di discriminazione»[7] come quello *ex* art. 3, comma 1 Cost. – e di godimento

[6] G. Pitruzzella, voce *Elezioni. II) Elezioni politiche: elettorato*, in *Enc. giur.*, vol. xii, Roma 1965, pp. 7-8. V. anche D. Coduti, *Art. 58*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 2.3.2.

[7] Si sceglie qui di utilizzare l'espressione adottata da A. Celotto, *Art. 3, 1° co.*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 2.3.3.

dei diritti civili e soprattutto politici. La cogenza di tali disposizioni, poi, era spesso considerata affievolita a causa della natura 'flessibile' che parte rilevante della dottrina ha negli anni attribuito allo Statuto, mancando disposizioni esplicite per la sua modifica (fino all'avvento della legge n. 2693/1928, con cui le proposte di legge in materia costituzionale furono sottoposte al parere obbligatorio del Gran Consiglio del Fascismo)[8]: in quel contesto, una legge ordinaria avrebbe potuto derogare in senso peggiorativo alle norme statutarie menzionate, pure in assenza dell'esplicita ammissibilità delle eccezioni cui si è fatto cenno prima.

Al quadro normativo finora tracciato deve aggiungersi l'art. 40 St.: «Nessun Deputato può essere ammesso alla Camera, se non è suddito del Re, non ha compiuto l'età di 30 anni, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in sé gli altri requisiti voluti dalla legge». La costruzione del testo al maschile potrebbe far pensare a una formulazione generica "a maschile non marcato", comprensiva di entrambi i sessi (oggi si preferirebbe dire: di entrambi i generi), ma il contesto normativo – e un'interpretazione

[8] La questione sulla 'flessibilità' dello Statuto è stata ampiamente dibattuta in dottrina, anche se non è questo il luogo per ripercorrere a fondo i contenuti della discussione. V. A. Pizzorusso, *Art. 138*, in Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, cit., 1981, pp. 709-710 (a sostegno della 'flessibilità'); Id., *Fonti del diritto*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma 2011², pp. 667-669; S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino 2017², pp. 1-7 (anch'esso a favore della 'flessibilità'); T. Groppi, *Art. 138*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 1.2 (per un contributo 'critico'). Nega la 'flessibilità' (ma pure la 'rigidità') dello Statuto R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996, 84 ss. (anche Id., *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2007, n. 1, pp. 11-52, spec. 12-15). Per una critica radicale alla distinzione tra costituzioni flessibili e rigide – teorizzata da J. Bryce, *Costituzioni flessibili e rigide*, Milano 1998 (ed. orig. 1901) – v. A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova 2002.
Per valutare la cogenza o l'affievolimento delle disposizioni statutarie, accanto al tema della 'flessibilità' dello Statuto, è interessante quello della sua 'elasticità': la nozione, superando l'approccio meramente formalistico, fu usata entro il dibattito sulle forme di governo nel periodo statutario e, in particolare, sulle riforme incrementali del regime fascista da L. Rossi, *La «elasticità» dello Statuto italiano*, in Aa.Vv, *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. i, Padova 1940, p. 30 ss. e C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano 1940; cfr. S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana,* Milano 1993, p. 41.

sistematica – non favoriva tale lettura. Capire questo, ovviamente, è possibile solo se si dà spazio in quest'analisi pure al sottinteso implicito, che però in quella fase storica era dato per assodato, se non per scontato.

L'operazione, pur scivolosa (proponendosi di far emergere ciò che non è scritto, ma non è meno esistente), è necessaria: se era esplicita l'esclusione delle donne dall'elettorato attivo e passivo a livello amministrativo, non c'erano ostacoli espressi per il voto politico, eppure – al di là di proposte isolate di cui si darà conto – le autorità sono state ferme nel ritenere che «non si è sentito neppure il bisogno di dichiarare espressamente di non potere le donne venir ammesse ad una qualsiasi partecipazione di funzioni e cariche attinenti alla vita politica dello Stato»[9]. Occorre allora indagare le ragioni alla base di questa esclusione totale dalla vita politica italiana, a partire dalla diseguaglianza tra uomini e donne sul piano della capacità di agire, di portata tale da provocare effetti al di là dell'ambito civilistico.

Era pur vero che l'art. 1 del Codice civile del Regno d'Italia, vigente dal 1865 (c.d. 'codice Pisanelli') e chiaramente ispirato al *Code civil des françaises* del 1804, sanciva che «[o]gni cittadino gode dei diritti civili, purché non ne sia decaduto per condanna penale», formulazione maschile ma stavolta chiaramente neutra (altrimenti si sarebbero escluse le donne dalla cittadinanza e dall'imputabilità di qualunque situazione giuridica soggettiva, risultato assurdo e inaccettabile in un contesto di forma di stato liberale); altre norme, però, ponevano la donna in posizione residuale[10], se non deteriore. Si pensi, soprattutto, alle disposizioni in materia di di-

[9] La citazione è tratta da un documento fondamentale per ricostruire la condizione giuridico-politica della donna nell'Italia tra '800 e '900, la sentenza Cass. Roma, sez. civ., 4-15 dicembre 1906: essa aveva annullato la c.d. 'sentenza Mortara' della Corte d'appello di Ancona, la quale aveva respinto il gravame del Procuratore del Re presso il Tribunale anconetano contro l'iscrizione di alcune donne nelle liste elettorali politiche. Il testo della sentenza, già pubblicata non per intero su blasonate riviste, è tratto da N. Sbano (a cura di), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, Bologna 2004, pp. 185-193, spec. 189.

[10] Si pensi anche, sempre in tema di cittadinanza, alla trasmissione della stessa per via paterna (art. 4) o, comunque, alla rilevanza della cittadinanza del padre (e delle sue vicende estintive) per determinare lo *status civitatis* del figlio (artt. 5 e 6), mentre la cittadinanza materna rilevava solo in caso di padre ignoto (art. 7). Stessa disparità si vedeva nel prevedere l'ipotesi della donna straniera che sposava un cittadino italiano (art. 9) e non viceversa.

ritto di famiglia[11], in particolare, all'istituto dell'autorizzazione maritale (art. 134)[12], già diffuso in quasi tutto il territorio allora acquisito al Regno d'Italia, all'infuori delle terre lombarde (in cui prima si applicava il codice asburgico, privo di norme simili).

La necessità per la donna sposata di avere l'autorizzazione del marito per disporre del suo patrimonio rispondeva *in primis* all'esigenza di tutelare l'unità della famiglia, elemento essenziale dell'organismo statale[13], ma

[11] Disposizioni che a volte costituivano addirittura «una sorta di *reformatio in pejus*» delle norme del codice napoleonico francese (D. Novarese, *Donne e diritti: un lungo, difficile percorso*, in M.A. Cocchiara (a cura di), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi, esperienze e idee*, Roma 2009, pp. 128-149, spec. 137): la considerazione riguardava soprattutto le ipotesi di scioglimento del matrimonio (limitate in Italia alla morte di un coniuge) e, per quanto rileva qui, alla posizione del marito quale «capo della famiglia» (art. 131), destinata a restare nel diritto civile italiano per oltre un secolo.

[12] In base al codice, senza l'autorizzazione del marito la donna non avrebbe potuto compiere da sola vari negozi giuridici a contenuto patrimoniale (donazione, alienazione di immobili, ipoteca sugli stessi, mutui, cessione o riscossione di capitali, assicurazioni), né stare in giudizio o operare transazioni circa quegli atti. Unica eccezione a tale regime, al di là di ipotesi evidentemente patologiche o comunque non frequenti (marito minore, interdetto, assente o detenuto per una condanna a oltre un anno; separazione legale per colpa del marito), era prevista nel caso di moglie che avesse esercitato «la mercatura».
L'istituto era stato introdotto contro il parere dell'artefice del codice, Giuseppe Pisanelli, per il quale l'autorizzazione maritale avrebbe operato contro l'unità e la saldezza della famiglia (v. la relazione in Senato dello stesso Pisanelli al progetto del I libro del codice civile, presentata il 15 luglio 1863: «Se la concordia regna fra i coniugi, tutti gli atti saranno regolati da consenso comune, ed il marito sarà naturale consultore della moglie senza che la legge lo imponga. Ma se vien meno la pace domestica, l'autorizzazione maritale diventa un'arma di violenza nelle mani del marito; la moglie cercherà rifugio nei tribunali, l'ultima conseguenza di questa disposizione della legge sarà la separazione dei coniugi, cioè lo sperpero e la rovina della famiglia»; quanto all'assenza dell'autorizzazione nelle terre lombarde, «giureconsulti e magistrati insigni di quel paese attestano che la libertà lasciata alla moglie di regolare le proprie sostanze non fu mai pregiudizievole agli interessi della famiglia più di quella lasciata al marito»).
Di recente, v. G. Galeotti, *L'autorizzazione maritale nel primo codice civile unitario: un istituto "estraneo" alla tradizione italiana?*, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, 2005, n. 2, pp. 155-182; L. Garlati, *Uomini che decidono per le donne. Il suffragio femminile nel dibattito parlamentare dell'Italia post unitaria (1861-1920)*, in *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, 2015, n. 9, pp. 80-123, spec. 84 ss.

[13] V., come *viva vox sui temporis*, la ricostruzione di E. Guida, *La capacità giuridica della donna dopo la legge 17 luglio 1919 n. 1176* (continuaz. e fine), in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 1920, n. 333-334, pp. 11-42, spec. 18 ss.: «se è

non limitava a ciò le sue conseguenze. Non era peregrino ritenere che la ridotta capacità di agire della donna sposata si scontrasse indirettamente con il censo, tra i requisiti posti dalle leggi elettorali per godere del diritto di voto: sul piano logico, avere la titolarità di un bene (su cui si pagano le imposte) senza la piena capacità di disporne autonomamente lede un elemento fondante la capacità elettorale[14], come se coloro che necessitano di autorizzazione per disporre dei propri beni non fossero titolari di «risorse e di interessi idonei a giustificare il loro coinvolgimento nelle decisioni pubbliche»[15]. Non a caso, vigente il suffragio censitario, le leggi elettorali politiche[16] e amministrative[17] computavano ai fini del calcolo del censo elettorale del marito pure le imposte pagate dalla moglie non legalmente separata: benché la moglie pagasse il dovuto all'erario per i suoi beni, per lo Stato ciò non bastava a fondare la sua capacità elettorale, mentre quel

necessario per supreme ragioni d'interesse generale mantenere salda l'unità della famiglia, bisogna bene attribuire ad uno dei suoi membri un potere prevalente, cioè il potere di dare a tutte le attività della famiglia stessa un indirizzo unico, perché nessuno vorrà negare che, per aversi un aggregato di persone saldo e compatto, sia necessario fare in modo che, anche ammessa la più ampia libertà, una volontà sola abbia la prevalenza su tutte le altre in caso di dissenso tra i consociati». Per l'autore «da tempo immemorabile la famiglia riposa sul principio della prevalenza maschile», come emergeva dal codice civile (in norme per Guida ben più limitanti, ma mai oggetto di serie richieste di abrogazione) e perché «la coscienza pubblica universale […] impersona[va] la famiglia» nel marito stesso.

[14] È interessante la *ratio* ricavabile dalle disposizioni che, per le elezioni della Camera – art. 8, d. 17 dicembre 1860, n. 4513; art. 5, r.d. 24 settembre 1882, n. 999 e art. 5, r.d. 28 marzo 1895, n. 83; ciò non era previsto per le elezioni amministrative – in caso di nuda proprietà separata dall'usufrutto consideravano per il censo elettorale le imposte pagate dall'usufruttuario (che aveva un rapporto più diretto con il bene), non dal nudo proprietario (che non ne aveva la piena disponibilità). Certo, la proprietà (piena) della moglie sottoposta ad autorizzazione maritale e la nuda proprietà di chi aveva dato un bene in usufrutto non sono *status* affini: il fatto però che, in tempi di suffragio censitario, il legislatore abbia ritenuto la proprietà del bene dato in usufrutto non rilevante ai fini del censo elettorale (a dispetto dell'imposta pagata) per la sua concreta non pienezza rende meno illogica – ma non giustificabile – l'irrilevanza della non piena disponibilità per le donne maritate.

[15] Cfr. M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino 2016, p. 21.

[16] Art. 11, comma 2, d. n. 4513/1860; art. 8, comma 2, r.d. n. 999/1882; art. 8, comma 2, r.d. n. 83/1895.

[17] Art. 21, comma 2, l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A; art. 16, r.d. 4 febbraio 1915, n. 148.

pagamento rafforzava la capacità del soggetto che aveva 'l'ultima parola' sulla disposizione del bene produttivo di imposte.

Ciò, però, non giustificava in pieno l'esclusione delle donne dall'elettorato attivo: per le donne nubili (o vedove[18]) il codice civile non prevedeva istituti autorizzativi[19], dunque le ragioni della mancata attribuzione del diritto di voto stavano altrove; l'esclusione non è venuta meno con l'abbandono di ogni limitazione all'elettorato basata sul censo (dopo la riforma con l. 16 dicembre 1918, n. 1985, consolidata dal r.d. 2 settembre 1919, n. 1495), né con l'abrogazione dell'autorizzazione maritale *ex* l. 17 luglio 1919, n. 1176.

Quest'ultima fonte, peraltro, risulta interessante: la legge, significativamente intitolata «Norme circa la capacità giuridica della donna»[20], non si limitò ad abrogare l'autorizzazione maritale[21], ma intervenne anche su altre questioni di rilievo. L'art. 7 sanciva infatti: «Le donne sono ammesse, a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti gli impieghi pubblici, esclusi soltanto, se non vi siano ammesse espresse espressamente dalle leggi, quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionari o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato».

[18] Per le leggi elettorali, però, le imposte dirette pagate da una vedova o dalla moglie separata legalmente *potevano* (ma non era un obbligo) valere come censo elettorale a favore di uno dei suoi discendenti o generi da lei designato: la regola riecheggia quanto era previsto per le mogli non separate e fu impiegata dai sostenitori dell'esclusione delle donne dal voto in appoggio alla loro tesi, ma l'argomento era debole.

[19] Sulla differenza di trattamento tra donna coniugata e donna nubile *sui iuris* o vedova, v. P. Ungari, *Storia del diritto di famiglia in Italia (1796-1942),* Bologna 1974, pp. 151-180.

[20] La firma del ministro di grazia e giustizia era di Lodovico Mortara, che aveva legato il suo nome tredici anni prima alla sentenza della Corte d'appello di Ancona (da lui presieduta) con cui si era ammessa l'iscrizione di un gruppo di donne nelle liste elettorali politiche e che sarà analizzata tra poche pagine; primo firmatario del disegno di legge (presentato il 25 febbraio 1917) era stato Ettore Sacchi, predecessore di Mortara allo stesso ministero nel governo Boselli (e nel successivo governo Orlando).

[21] Scelta non condivisa da Guida, *La capacità giuridica della donna dopo la legge 17 luglio 1919 n. 1176* (continuaz. e fine), cit., p. 11 ss. L'autore giudicava «la coscienza pubblica impreparata e incerta» circa il superamento totale dell'autorizzazione maritale: abolirla, lungi dall'essere una «conquista democratica» e «una doverosa ricompensa da tributare alla donna per le benemerenze da essa acquistate durante la guerra», era stato un errore, dovendo l'istituto restare a tutela dell'unità famigliare.

Così, vigente lo Statuto, se nel diritto privato la capacità giuridica della donna poteva dirsi piena mentre era limitata la capacità di agire (con riguardo alle donne coniugate)[22], per la capacità di diritto pubblico – ambito in cui capacità giuridica e di agire finiscono quasi sempre per coincidere, vista la natura strettamente personale dei diritti in esame – il sesso rientrava tra le cause di ordine generale che influivano su di essa.

Esso era giudicato «causa di incapacità quasi assoluta»[23], con riguardo al settore dei diritti politici e, in origine, anche degli altri rapporti pubblicistici; per questi ultimi, col tempo, l'incapacità femminile si è sgretolata, fino al riconoscimento dell'accesso libero alle professioni e agli impieghi pubblici con la l. n. 1176/1919. Eppure il legislatore, in quell'occasione, a fronte di un'apertura che prendeva atto di una mutata sensibilità nella società italiana[24], aveva scelto di subordinare espressamente a un nuovo eventuale intervento normativo l'accesso delle donne, oltre che alla magistratura (riservata agli uomini quasi per un altro mezzo secolo) e a impieghi pubblici relativi alla difesa militare, pure agli impieghi pubblici comportanti «l'esercizio di diritti e di potestà politiche». Anche senza ricomprendere tra questi le cariche elettive (non trattandosi di impieghi pubblici), è facile leggere *a contrario* la

[22] Nella stessa relazione del ministro Pisanelli al primo libro del codice civile (presentata in Senato nella tornata del 15 luglio 1863), però, si leggeva che la possibilità che le donne assumessero la tutela di altre persone fu scartata «perché il principio di eguaglianza civile tra maschi e femmine, del quale è informato il progetto, non sembrò doversi estendere sino ad ammettere per regola la donna all'esercizio di un pubblico uffizio» (la citazione è tratta dall'appendice di A. Giordano, *Comento al Codice civile del Regno d'Italia*, Napoli 1866, p. xcv). Proposizioni come queste non potevano che «accentuare la separazione tra sfera domestica e sfera pubblica, estranea alla donna» (A. Rossi-Doria, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Firenze 1996, p. 15).

[23] A. Ambrosini, G. Zanobini, voce *Capacità giuridica*, in *Enciclopedia italiana*, vol. viii, Roma 1930.

[24] V. ancora E. Guida, *La capacità giuridica della donna dopo la legge 17 luglio 1919 n. 1176* (inizio), in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 1920, n. 332, pp. 260-275, spec. 261-269. Per l'autore, già prima della legge, il principio di normale incapacità di diritto pubblico delle donne era «in realtà scarsamente applicato, specialmente rispetto alle professioni», per il libero accesso all'istruzione e agli studi universitari, nonché per la prassi degli ordini professionali, progressivamente estesa, di accogliere le domande d'iscrizione delle donne «in mancanza di un espresso divieto della legge» (ma con la rilevante eccezione degli ordini degli avvocati e dei procuratori, vista la successiva cancellazione *ope iudicis* di tali iscrizioni).

disposizione: le donne non potevano accedervi perché erano considerate prive di diritti e potestà politiche. La perdurante esclusione da quegli impieghi (prima non scritta, ma data per scontata) potrebbe essere stata sottolineata per evitare che l'ammissione delle donne a professioni e impieghi pubblici facesse ritenere in automatico acquisiti anche i diritti politici.

Si può così spiegare come si sia potuto continuare a non attribuire alle donne il voto politico, anche se mancava un'espressa previsione di legge (pur richiesta dall'art. 24, comma 2 dello Statuto) e a dispetto del progressivo allargamento del suffragio rispetto alle norme del 1860. Per le elezioni comunali, invece, la legge del Regno d'Italia aveva sempre esplicitato l'esclusione delle donne dall'elettorato attivo e passivo. Prima queste sono state citate tra le categorie di soggetti da non ritenere elettori ed eleggibili[25], poi si è introdotta una previsione *ad hoc* con l. 19 giugno 1913, n. 640, consolidata nel testo unico della legge comunale e provinciale (r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, art. 24): «[l]e donne non possono essere inscritte nelle liste elettorali amministrative e non sono eleggibili agli uffici designati dalla presente legge».

[25] Art. 26, l. 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato A; art. 30, lett. b), r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921; art. 22, lett. b), r.d. 4 maggio 1898, n. 164; art. 22, lett. b), r.d. 21 maggio 1908, n. 269. In origine erano esclusi dall'elettorato attivo e passivo pure gli analfabeti «quando resti nel comune un numero di elettori doppio di quello dei consiglieri», gli interdetti o provvisti di consulente giudiziario (in seguito qualificati come inabilitati), i falliti dichiarati fino all'integrale pagamento dei debitori (poi divenuti «commercianti falliti finché duri lo stato di fallimento»), i condannati a pene criminali non riabilitati, i condannati a pene correzionali o a particolari interdizioni (nel corso della pena), i condannati per furto, frode o attentato ai costumi. La lista nel 1889 è stata precisata: fino alla riabilitazione erano esclusi dall'elettorato i condannati per oziosità, vagabondaggio, mendicità, associazione di malfattori, furto, ricettazione dolosa, truffa, appropriazione indebita, abusi di fiducia, ogni altro tipo di frode, ogni specie di falso, falsa testimonianza o calunnia, eccitamento all'odio tra classi sociali, reati contro il buon costume; a essi si aggiunsero gli ammoniti, i soggetti a sorveglianza speciale, i ricoverati negli ospizi di carità e coloro che erano a carico delle opere pie e – nel t.u. del 1898 – i condannati all'ergastolo, all'interdizione perpetua dai pubblici uffici e a una pena detentiva superiore ai cinque anni, i condannati ad altre pene detentive e all'interdizione dai pubblici uffici per il rispettivo tempo di durata, nonché i condannati per determinati reati elettorali. La maggior parte delle categorie indicate erano escluse dal voto per 'indegnità commissiva', dovuta a una condotta tenuta e sanzionata dall'ordinamento, o per indigenza che non avrebbe consentito la titolarità e l'esercizio del diritto di voto; l'esclusione delle donne, invece, alla pari di quella degli analfabeti, degli interdetti e (sotto certi aspetti) degli inabilitati, era legata a uno *status* e, come tale, oggi appare decisamente meno accettabile.

L'esclusione esplicita delle donne dal voto amministrativo nasceva probabilmente da esigenze sorte in tempi successivi. Nella legislazione immediatamente seguente all'unità d'Italia, doveva essere stata avvertita la necessità di armonizzare le normative elettorali degli Stati preunitari[26]: alcune di esse – a partire da quelle del Regno Lombardo-Veneto e del Granducato di Toscana – prevedevano il diritto di voto per le donne alle (sole) elezioni amministrative[27], poiché era diversa la concezione di queste ultime diffusa nell'Europa e nell'Italia del tempo[28]; la scelta del legislatore del neonato Regno d'Italia di non considerare elettrici le donne, dunque, doveva essere espressa in modo chiaro[29], mentre l'assenza di precedenti non lo rendeva necessario per la legge elettorale politica. La formula adottata nel 1913, invece, seguiva di un anno

[26] Si dovrebbe parlare di uniformazione delle norme a quelle già vigenti nello Stato sabaudo, specie – con riguardo all'unificazione amministrativa – con la l. n. 2248/1865: l'allegato A conteneva anche le norme elettorali relative ai Comuni.

[27] Come ricordato da M. D'Amelio, *Il suffragio elettorale femminile*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1926, n. 18, pt. 1, pp. 145-164, spec. 153-154, nel Regno Lombardo-Veneto, dopo le prime esperienze di partecipazione delle donne all'amministrazione comunale sotto la dominazione austriaca nel '700 (interrotte con l'occupazione francese), le sovrane patenti del 1815 e del 1816 avevano restituito alla donna il diritto di eleggere e di essere eletta rappresentante dei cittadini contribuenti nei 'convocati'; come emerge dalle «Istruzioni per l'attivazione del nuovo metodo di Amministrazione comunale» del 12 aprile 1816, tuttavia, essendo le donne considerate tra gli «esclusi dal "convocato"», si finiva per prevedere il voto per delegazione, attraverso procuratori. In Toscana, invece, messe da parte dai francesi le riforme liberali di Leopoldo I e passati i primi anni della Restaurazione, nel 1849 fu promulgata una legge che ammetteva, tra l'altro, il suffragio femminile alle elezioni comunali; anche con il passaggio, nel 1850, al principio dell'estrazione a sorte dei consiglieri tra i possessori iscritti nel libro dell'estimo di ogni comune (compresi i corpi morali), rimase per le donne la possibilità di essere scelte come parte del Consiglio (la loro partecipazione era ormai un'acquisizione indiscussa), ma occorreva sempre l'intervento di un delegato per l'esercizio della carica.

[28] Rossi-Doria, *Diventare cittadine,* cit., p. 76, parlava della distinzione tra voto politico (escluso per le donne solo *de facto*, senza necessità di disposizioni espresse) e voto amministrativo (esplicitamente negato) come legata «da un lato alla concezione europea di *ancien régime* in cui le donne erano presenti nelle forme di rappresentanza locale legate agli interessi patrimoniali, e dall'altro alla concezione liberale italiana per cui i poteri degli enti locali non dovevano rivestire alcun significato politico».

[29] Evidenziano l'esigenza L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, in L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova 2002, p. 4 e G. Brunelli, *Donne e politica*, Bologna 2006, p. 25.

l'introduzione del primo nucleo di suffragio universale maschile per le elezioni politiche, con l. 30 giugno 1912, n. 666: si può pensare che l'allargamento del suffragio – benché non avesse reso elettrici della Camera le cittadine, pur mancando sempre eccezioni esplicite – abbia suggerito un maggior carico testuale da aggiungere all'esclusione espressa, per fugare dubbi sull'assenza di ampliamenti dell'elettorato attivo per il voto amministrativo, almeno sul piano del genere (ma allora si sarebbe parlato solo di sesso)[30].

A prescindere dalla formula usata, l'esplicita estromissione delle donne dal novero degli elettori amministrativi rafforzò chi sosteneva la loro esclusione totale dalla vita politica: a detta di costoro, il silenzio della legge elettorale politica sull'elettorato attivo delle donne suggeriva di evitare regolazioni molto diverse per le elezioni politiche e amministrative. Di più, l'esclusione espressa delle donne consolidò a lungo quella che una pubblicazione 'ufficiale', a suffragio universale introdotto e dopo l'insediamento dell'Assemblea costituente, avrebbe definito «*summa injuria*, che non si saprebbe comunque giustificare – di fronte al *summum jus* degli elettori analfabeti ed al possesso, in molte donne, di un titolo specifico di capacità, come l'istruzione od il censo – perché frutto di prevenzione e preoccupazioni esagerate»[31].

D'altra parte, chi si batteva perché le cittadine fossero candidabili ed eleggibili pensò di concentrare gli sforzi nel far modificare le norme sul voto

[30] Nella l. n. 640/1913 e nel r.d. n. 148/1915, erano però ancora presenti i riferimenti al censo elettorale, la cui validità sembrava confermata *tout court*, senza che fosse prevista – come nella l. n. 666/1912 per le elezioni politiche – la loro applicazione solo fino al compimento del trentesimo anno da parte degli elettori; né risulta che una simile norma sia stata introdotta anche dopo la soppressione dei requisiti di censo per le elezioni politiche come da l. n. 1985/1918. Ciò però non significa che nelle elezioni amministrative siano stati perpetuati i requisiti di censo previsti in precedenza: in Istituto centrale di statistica e Ministero per la Costituente, *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1934*, vol. i, Roma 1946, p. 66, si legge che «le ultime elezioni amministrative ebbero luogo nel 1920 e, come le precedenti, si effettuarono con il sistema maggioritario […] e sulla base del suffragio universale realizzato con maggiore ampiezza dalla legge elettorale politica del 2 settembre 1919, n. 1495». La formula utilizzata non è cristallina (non è chiaro se anche alle elezioni comunali si doveva applicare il suffragio universale maschile previsto per le elezioni politiche o se quest'ultimo era più ampio rispetto alla previsione valida a livello locale), ma una qualche formula di suffragio universale – maschile, *ça va sans dire* – sembrava applicata pure al voto amministrativo.

[31] Istituto centrale di statistica e Ministero per la Costituente, *Compendio delle statistiche elettorali italiane*, cit., p. 65.

amministrativo. L'esclusione esplicita era l'ostacolo maggiore all'elettorato attivo e passivo femminile: sarebbe stato significativo vedere riconosciuta alle donne, mediante la capacità elettorale locale, l'attitudine a partecipare alla determinazione degli amministratori di un Comune e a candidarsi alle stesse cariche, forti della loro conoscenza del territorio e della consapevolezza dei suoi bisogni; di più, a differenza delle elezioni politiche, i precedenti di concessione del diritto di voto femminile locale negli Stati preunitari avrebbero permesso di ottenere più facilmente il risultato.

Si vedrà nelle prossime pagine con quale percorso accidentato ciò sia avvenuto; per ora basta dire che il primo risultato, pur privo di applicazioni pratiche, giunse con la l. 22 novembre 1925, n. 2125. Essa sostituì la disposizione della legge comunale e provinciale, che prevedeva l'esclusione espressa delle donne dall'elettorato attivo, con un nuovo testo dell'art. 24 che prevedeva l'iscrizione nelle liste elettorali delle donne per le sole elezioni comunali e provinciali, ma con requisiti più severi rispetto a quelli validi per gli uomini: queste dovevano aver compiuto i 25 anni (e non 21) e trovarsi in situazioni ritenute meritevoli dall'ordinamento, non più richieste per gli elettori maschi.

Accanto a ciò, colpisce la lettura dell'art. 24-*ter*, aggiunto alla legge comunale e provinciale dalla l. n. 2125/1925 e riferito all'elettorato passivo: «Le donne iscritte nelle liste elettorali, che non siano colpite dalle ineleggibilità previste dagli articoli 26 e 28 della legge comunale e provinciale, sono eleggibili agli uffici designati dalla legge stessa ad eccezione» delle cariche di sindaco e assessore, nonché di Presidente dell'amministrazione provinciale, deputato provinciale (ruolo affine all'assessore), membro della Giunta provinciale amministrativa e altre cariche. L'elettorato passivo femminile era dunque limitato alle posizioni di consigliera comunale e provinciale, con l'esclusione di quelli che allora erano uffici di secondo grado, eletti dal consiglio comunale e provinciale. La legge, pur introducendo l'elettorato passivo femminile per le cariche di primo grado, riservava i ruoli esecutivi agli uomini, limitando l'eleggibilità delle donne solo in ragione del sesso: ciò di nuovo sulla base di uno *status*, di una condizione di fatto o, volendo, di «uno dei *due* ineliminabili e permanenti *modi di essere della persona umana*»[32],

[32] A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale,* Padova 2002, p. 435.

che l'ordinamento giudicava non allo stesso livello dell'altro modo (quello maschile).

Benché questa disciplina non sia mai stata applicata (essendo entrato in vigore il regime podestarile prima che si potesse svolgere anche solo un turno elettorale amministrativo aperto pure alle donne), essa consente di sviluppare meglio la riflessione anticipata all'inizio del paragrafo: se l'elettorato attivo femminile (pur con certe limitazioni) è stato previsto nel 1925, si è dovuto attendere il d. lgs. lgt. n. 1/1946 perché le donne potessero essere elette a tutte le cariche amministrative.

Un ritardo ben più contenuto, ma assai discusso tra gli studiosi e le studiose di storia, diritto e scienza politica ha poi riguardato – come si vedrà meglio a fine capitolo – il riconoscimento dell'elettorato passivo alle elezioni nazionali di natura politica (prima con il d. lgs. lgt. n. 74/1946, per quanto riguardava l'Assemblea costituente, poi con l'entrata in vigore degli artt. 3 e 51 Cost.), poiché mancava un cenno esplicito a ciò nel d. lgs. lgt. n. 23/1945.

In entrambi i casi, si ha quasi l'impressione che il legislatore (parlamentare o governativo) fosse maggiormente disposto a concedere alle donne la qualifica di elettrici – sia pure con una disponibilità indubbiamente variata nel tempo – rispetto a quella esplicita e completa di soggetti eleggibili: sembra che la prima sia apparsa a parlamentari e governanti, in modo più o meno implicito, come una sorta di 'male minore' (o comunque di situazione dagli effetti più gestibili), rispetto al "male peggiore" della candidabilità delle donne da cui tutelarsi, introducendo limitazioni espresse o (in un primo tempo) continuando a non prevedere disposizioni *ad hoc*.

Non si trovano dichiarazioni di politici in tal senso: è più facile imbattersi in chi aveva interamente perseguito l'elettorato femminile o chi si era espresso in senso contrario *tout court*. Non è tuttavia peregrino dedurre che anche i più conservatori contrari al riconoscimento – *rebus sic stantibus* o in seguito a interventi normativi – dell'elettorato attivo femminile lo erano soprattutto nel timore che fosse poi riconosciuto (anche) l'elettorato passivo, sancendo l'ingresso delle donne nella sfera pubblica e nella classe dirigente.

Paradossalmente, il testo che sembra confermare l'impressione non si ritrova in dichiarazioni politiche, ma in un provvedimento giudiziale.

Scorrendo di nuovo la sentenza con cui la Corte di cassazione di Roma nel 1906 aveva ribaltato il verdetto della Corte d'appello di Ancona sull'ammissibilità dell'iscrizione delle donne nelle liste elettorali politiche (se ne parlerà a fondo in seguito), si trova un passaggio con cui il collegio riteneva di giustificare la non configurabilità dell'elettorato attivo femminile in assenza di esplicite riforme precedute da un'adeguata preparazione e ponderazione di tutte le sue conseguenze: «[…] ove dovesse ammettersi il diritto delle donne all'elettorato politico solo perché anch'esse possono reputarsi subietti di diritti politici stando alla formola generica dell'art. 24 dello Statuto, converrebbe far luogo a tutte le conseguenze di un tal principio; ed allora riuscirebbe malagevole il rinvenire la ragione per cui non potessero le donne diventare eleggibili posto ché, giusto l'art. 40 del medesimo Statuto, ad essere deputati la fondamentale condizione che si richiede si è il possesso dei diritti civili e politici, e nessuna espressa esclusione trovasi fatta del sesso femminile»[33].

Non pare sbagliato sostenere che le resistenze incontrate dalle richieste di estendere alle donne l'elettorato attivo fosseo volte a continuare a escludere quella larga parte della popolazione italiana dalla sfera politica; tuttavia, più ancora dei timori sui possibili effetti del voto femminile, non sconosciuti a gran parte del ceto politico e della società maschile ('Per chi voterebbero le donne? Con quale coscienza e cognizione di causa lo farebbero?'), sembrava pesare il timore di vedere le donne accedere alle cariche elettive. Un mondo, quello, allora percepito come 'naturalmente' maschile, ancor più del novero degli elettori.

2. *I primi tentativi falliti (1865-1877), tra obiezioni procedurali e concettuali*

Se la prima disposizione che escluse nettamente le donne dall'elettorato attivo (e passivo) alle elezioni amministrative era contenuta nell'art. 21, comma 2, l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A, tentativi di prevedere tra le norme del neonato Regno d'Italia il diritto al voto per le cittadine

[33] Cass. Roma, sez. civ., 4-15 dicembre 1906, in Sbano (a cura di), *Donne e diritti,* cit., p. 192.

(*rectius:* per una loro parte) si erano riscontrati prima della discussione su tale fonte.

Precedette di pochi giorni la proclamazione del Regno d'Italia la presentazione alla Camera – il 13 marzo 1861 – di un disegno di legge comunale e provinciale da parte di Marco Minghetti, allora ministro dell'interno del primo governo guidato da Bettino Ricasoli. Benché l'art. 17 del progetto precisasse, già al primo alinea, che «Non sono né elettori, né eleggibili / Le donne […]», un'eccezione *sui generis* era prevista dall'art. 13, comma 1: esso riconosceva capacità elettorale alla donna nubile maggiorenne e alla donna sposata, separata dal marito[34]; entrambe non potevano esercitare direttamente il voto, dovendo – al pari dei «corpi morali» – «delegare la rappresentanza del loro censo elettorale», avendo come sola alternativa il non esercizio della delega, lasciando senza rappresentanza quel censo.

La formula utilizzata dall'art. 17 impediva di parlare di elettorato attivo femminile (espressamente escluso alla pari di quello passivo), ma se non altro il progetto riconosceva ad alcune categorie di donne – quelle che il futuro 'codice Pisanelli' non avrebbe sottoposto ad autorizzazione maritale – una specie di capacità elettorale, pur disgiunta dalla concessione di un vero diritto di voto (e, dunque, dal suo esercizio). Il proponente si era preoccupato di sottolineare l'importanza di abbassare i requisiti di censo «al solo fatto del pagamento di una contribuzione diretta, qualunque ne sia l'ammontare» per far partecipare al voto «quanti possono avere alla comunale amministrazione un interesse più o meno diretto»[35]; non c'è però traccia dell'attribuzione di questa (parziale) capacità elettorale femminile né nella relazione illustrativa allegata al progetto di legge, né nel discorso tenuto dallo stesso Minghetti alla Camera per illustrare i quattro disegni di legge volti ad «accordare alle varie parti del regno le massime franchigie

[34] Il testo originario della disposizione era: «Le donne, della cui contribuzione non si tenga conto al marito in virtù dell'articolo precedente, ed i corpi morali possono delegare la rappresentanza del loro censo elettorale». Nell'art. 12, comma 2, citato nel testo appena visto, si fissava già la regola per cui si tiene conto «[a]l marito, della contribuzione che paga la moglie, eccetto il caso di separazione».

[35] A.P., viii Legislatura del Regno (sessione del 1861) – Camera dei Deputati, n. 8, «Amministrazione comunale e provinciale. Elezioni comunali e provinciali». Il testo della relazione è tratto da *Atti del Parlamento Italiano, Sessione del 1861 (viii Legislatura) – Documenti*, vol. 1, Torino 1861, p. 38.

amministrative possibili, purché rimanga integra, anzi si consolidi l'unità nazionale»[36].

Il messaggio che può ricavarsi da ciò è ambiguo, prestandosi a due chiavi di lettura diverse. Da una parte, aver precisato che l'estensione del diritto di elezione riguardava tutti coloro che avevano interesse all'amministrazione comunale per il pagamento di imposte dirette era un'affermazione in parte contraddittoria: il progetto di legge escludeva dall'elettorato anche solo attivo e diretto le donne che pagavano somme all'erario per le loro ricchezze (che dunque non erano una condizione sufficiente); di più, l'affermazione pareva, *a contrario*, smentire che le donne – per la mentalità giuridica del tempo – potessero avere il citato interesse all'amministrazione locale in ragione del loro *status*. Dall'altra parte, il silenzio di Minghetti sull'attribuzione della 'nuda' capacità elettorale ad alcune categorie di donne poteva far pensare che ci fossero i margini per riconoscerla in modo pacifico, senza discussioni o polemiche, già in quel contesto giuridico, fungendo magari da base per successivi allargamenti della platea e l'attribuzione di una capacità più 'piena'.

Il progetto Minghetti fu fatto ritirare dal presidente Ricasoli all'inizio del 1862[37]; l'anno dopo, lo stesso Minghetti – divenuto frattanto Presidente del Consiglio – ripresentò un diverso testo in tema di amministrazione comunale e provinciale (assieme a pochi altri progetti di legge qualificanti, sperando che fossero esaminati e approvati dalla Camera in fretta[38]). Si trattava di un disegno di legge presentato il 22 dicembre 1861 ancora da Ricasoli[39] (allora pure ministro dell'interno *ad interim*) che, invece di dettare *ex novo* le norme su Comuni e Province, si proponeva solo di riformare il previgente r.d. 23 ottobre 1859, n. 3702, estendendolo a tutto il Regno d'Italia.

Il progetto di legge Ricasoli, già ripresentato il 5 marzo 1863 nella sessione precedente dal nuovo ministro dell'interno (degli esecutivi guidati pri-

[36] A.P., VIII Legislatura del Regno (sessione del 1861) – Camera dei Deputati, tornata del 13 marzo 1861 – resoconto stenografico, p. 206.
[37] A.P., VIII Legislatura del Regno (sessione del 1862) – Camera dei Deputati, tornata del 3 gennaio 1862 – resoconto stenografico, p. 486.
[38] A.P., VIII Legislatura del Regno (sessione del 1863) – Camera dei Deputati, tornata del 29 maggio 1863 – resoconto stenografico, p. 11.
[39] A.P., VIII Legislatura del Regno (sessione 1861-1862) – Camera dei Deputati, n. 154, «Modificazioni alla legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859».

ma da Luigi Carlo Farini, poi dallo stesso Minghetti) Ubaldino Peruzzi[40], riprendeva in più punti la prima proposta Minghetti, compreso il suffragio (maschile) esteso a chiunque fosse iscritto da almeno sei mesi nei ruoli di contribuzione diretta di quel comune e la previsione – aggiunta all'art. 19 del r.d. n. 3702/1859, al nuovo comma 3 – della possibilità per le donne i cui contributi non fossero stati conteggiati a favore del marito, nonché per i corpi morali, di «delegare la rappresentanza del loro censo elettorale».

Anche qui, il quadro giuridico che sarebbe uscito dalla novella era complesso e meritava attenzione. Se il d.d.l. Ricasoli-Peruzzi lasciava intatto l'art. 23 del regio decreto del 1859, che escludeva l'elettorato attivo e passivo delle donne, voleva però consentire alla donna nubile o separata «di corpo e di beni» dal marito di delegare ad altri il proprio voto. L'ipotesi si affiancava (senza sostituirsi) a quella, *ex* art. 19, comma 1 del r.d. n. 3702/1859, per cui «[l]a contribuzione pagata da una vedova o dalla moglie separata di corpo e di beni, può valere come censo elettorale a favore di quello dei figli o generi che sarà da lei designato»: fattispecie, quest'ultima, solo volontaria, a differenza del computo automatico a favore del censo elettorale maritale dell'imposta pagata dalla moglie non separata.

Si noti che era ben diverso computare la contribuzione a favore del censo elettorale di un diverso soggetto (che poteva essere messo, con quell'aggiunta, in condizioni di votare senza magari esserlo prima di per sé[41] e

[40] A.P., viii Legislatura del Regno (sessione del 1863) – Camera dei Deputati, n. 8, «Modificazioni alla legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859». Lo stesso Peruzzi, alla (prima) ripresentazione del progetto – A.P., viii Legislatura del Regno (sessione del 1861-62) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 5 marzo 1863 – resoconto stenografico, p. 5544 – precisò che la Commissione che aveva esaminato il progetto Ricasoli aveva modificato il testo, chiedendo di presentare nella sessione del 1863 un nuovo progetto di legge, ma la Camera non aveva completato l'esame, non ritenuto prioritario dal governo. Peruzzi aveva invece ripresentato l'articolato Ricasoli «colle modificazioni proposte dalla Commissione» e sottopose il nuovo testo allo stesso organo che aveva esaminato il d.d.l. Ricasoli. Cfr. la relazione del progetto di legge A.C. n. 8, in A. Scibona (a cura di), *La nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia*, Torino 1865, pp. 365-368.

[41] Il discorso poteva valere anche col suffragio a larga base censitaria delineato in quel progetto di legge: il marito non iscritto da almeno sei mesi nei ruoli delle contribuzioni dirette del comune avrebbe potuto avvalersi della posizione della moglie, ove lei avesse soddisfatto il requisito; lo stesso poteva dirsi – con più facilità – per il beneficio concesso a un figlio o a un genero dalla donna vedova o separata.

avrebbe comunque espresso un solo voto) e delegare la rappresentanza del censo elettorale (proprio, non trasferito ad altri) della donna *sui iuris*[42] a un soggetto già elettore[43]: questi avrebbe espresso due voti, uno per sé e un altro in nome e per conto della delegante.

Pur non potendosi parlare a tutti gli effetti di elettorato attivo per le ragioni già viste, la riproposizione della capacità elettorale femminile come norma generale – configurandosi il regime dettato per la donna sposata come *lex specialis* – agli occhi di parte della dottrina successiva era apparsa come un riconoscimento esplicito del principio dell'elettorato femminile[44], quanto alla mera capacità.

Risulta interessante la relazione licenziata dalla Commissione parlamentare dopo l'esame, redatta dall'ex presidente della Camera del Regno di Sardegna Carlo Bon Compagni di Mombello (nei resoconti e di seguito indicato come Boncompagni): del documento meritano considerazione i passaggi sull'elettorato attivo. La Commissione aveva espunto dal testo l'allargamento del suffragio a tutti i contribuenti diretti per ragioni di opportunità[45], ma aveva rafforzato le ragioni a sostegno della partecipazione delle

[42] L'espressione, tratta dal diritto romano, è qui usata in senso traslato (e forse in parte improprio), per indicare la donna che poteva disporre dei suoi beni senza sottostare ad autorizzazione.

[43] L'art. 19, comma 1 del r.d. n. 3702/1859, pur precedendo l'addendo comma 3, rispetto a quest'ultimo si configurava come norma speciale: una donna *sui iuris* poteva scegliere di lasciare senza rappresentanza il proprio censo elettorale o di delegarla a un altro elettore. La vedova o la moglie separata – ove avessero avuto figli o figlie maritate – avevano come prima opzione l'imputazione delle proprie imposte al censo elettorale di un figlio o di un genero (scelta che avrebbe impedito la delegazione della rappresentanza del censo della donna); scartata questa, sarebbe tornata operativa la norma generale, dunque l'alternativa tra delegare o non delegare.

[44] Così D'Amelio, *Il suffragio elettorale femminile*, cit., p. 147. Mariano D'Amelio, Primo Presidente della Corte di Cassazione del Regno, dal 1924 era pure senatore: in quel ruolo, fu relatore di maggioranza nell'Ufficio centrale del Senato sul d.d.l. Federzoni che mirava a concedere parzialmente l'elettorato alle donne e sarebbe stato approvato come l. n. 2125/1925; buona parte di quella relazione sul progetto di legge sarebbe poi stata trasfusa nell'articolo di dottrina sopra citato.

[45] La relazione della Commissione – A.C. 8-A, p. 14, par. xxi – sottolineava che fino all'entrata in vigore delle (nuove) leggi sulle imposte, sarebbe stato impossibile calcolare la base necessaria per essere ammessi a esercitare il diritto elettorale: sarebbe stato opportuno attendere gli esiti dell'allargamento del suffragio operato dal r.d. n. 3702/1859 «affine di

donne al voto amministrativo: il Comune era ritenuto «una associazione di contribuenti i cui diritti si esercitano principalmente deliberando delle spese», per cui era naturale che tutti i contribuenti (almeno oltre una certa somma) partecipassero all'elezione dei consiglieri, dunque «l'eccezione che si oppone alle donne, allorquando si tratti di elezioni politiche, non è più fondata egualmente allorquando si tratti di elezioni comunali»[46].

In effetti, la relazione riteneva la partecipazione femminile al voto «un'eccezione»[47], essendone escluse le mogli non separate e dovendosi attendere, per le donne nubili maggiorenni, «vivendo il padre, […] l'età in cui il figlio di famiglia acquista la libera amministrazione dei beni propri»; lì si ammetteva pure che l'esclusione delle donne dal seggio era dettata da ragioni culturali («I nostri costumi non consentirebbero alla donna di frammettersi nel comizio degli elettori per recare il suo voto»).

In compenso, la Commissione faceva un passo in avanti significativo: pur sottolineando che il voto femminile doveva essere circondato di «particolari cautele», «[n]el timore che la donna sia troppo di leggeri sotto l'ascendente del giudizio altrui», riteneva che quel risultato fosse perseguibile in modo efficace, più che con la delegazione del voto, attraverso «il voto scritto in ischeda», pur se espresso in luogo diverso dal seggio elettorale.

---

riconoscere, dopo aver mosso un primo passo in questa via se siansi ottenuti effetti tali da incoraggiare a procedere più oltre». Peruzzi, pur confermando le ragioni della sua scelta, non insistette per mantenere la norma.

[46] A.C. 8-A, p. 15, par. xxii. V. anche la relazione di Peruzzi, il quale, per evitare discussioni sull'entità del censo necessaria agli elettori, aveva adottato «un principio assoluto; il quale, ove pur si consideri il Comune come semplice consorteria d'interessati, trova giusta applicazione nel diritto che ha ogni contribuente a vedere bene amministrato il patrimonio della comunanza»: Scibona (a cura di), *La nuova legge comunale e provinciale*, cit., p. 365.

[47] Non a caso, la Commissione voleva continuare a escludere l'eleggibilità delle donne, modificando l'art. 22, comma 1 del r.d. n. 3702/1859 in «Sono eleggibili tutti gli elettori maschi inscritti», esplicitando il riferimento al sesso. Il contro-progetto della Commissione, peraltro, estendendo l'elettorato attivo a determinate categorie di donne, aveva eliminato le donne dai soggetti «né elettori né eleggibili» dell'art. 23 del r.d. n. 3702/1859, cosa che il progetto Peruzzi non aveva fatto (le donne, provviste in astratto di capacità elettorale, di fatto delegavano la rappresentanza del censo, così a rigore non risultavano elettrici).

Questo espediente, antesignano del voto per corrispondenza[48] e che voleva estendere all'intero Regno una soluzione consolidata in Toscana, era stato individuato per consentire all'elettrice di esprimere direttamente il suo voto, pur se a distanza: i commissari dovevano aver ritenuto che il voto per scheda a domicilio fosse più 'sicuro' per la genuinità dell'espressione della volontà da parte della donna rispetto alla delega della rappresentanza del censo a una persona terza[49].

L'aula della Camera non compì l'esame del progetto: la trattazione fu sospesa il 13 luglio 1864 e rinviata alla ripresa dei lavori parlamentari in autunno[50], ma non tornò più all'ordine del giorno. I deputati si sarebbero espressi sul progetto presentato dal successore di Peruzzi nel nuovo governo guidato da Alfonso La Marmora, Giovanni Lanza; la questione dell'elettorato concesso a poche categorie di donne, però, nella decina di tornate in cui si discusse del progetto Peruzzi[51] giunse all'attenzione della

[48] La proposta di Peruzzi lo prevedeva, intervenendo sull'art. 45 del regio decreto e derogando alla regola del voto contestuale (oltre che personale) fissata già nel 1859, per «quelli che dimorano fuori della provincia o che giustificano d'essere iscritti sulle liste elettorali di più comuni, o di non poter intervenire all'adunanza per causa di malattia»; le ipotesi erano state conservate pure dalla Commissione.

[49] Per la Commissione «la sincerità delle elezioni poggia sempre sulla presunzione di sincerità da parte dello scrivente» (A.C. 8-A, p. 14): il discorso vale *a fortiori* ove un terzo voti per rappresentare il censo di un'altra persona. Riteneva che si fosse scelto il voto per scheda perché la delegazione faceva pensare a una «minor capacità» della donna D'Amelio, *Il suffragio elettorale femminile*, cit., p. 147.

[50] A.P., viii Legislatura del Regno (sessione del 1863-64) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 13 luglio 1864 – resoconto stenografico, pp. 6206-6209. La proposta era stata avanzata dal deputato liberale costituzionale Giuseppe Lazzaro, perché si potesse concludere in fretta l'esame di vari progetti di legge urgenti prima della pausa estiva dei lavori parlamentari (superando una fase di discussione poco concreta); l'aula votò a favore del rinvio. La successiva scelta di spostare la capitale da Torino a Firenze – come ricordato da G. Saredo (a cura di), *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. i, Torino 1901, p. 87 – provocò la caduta del ministero Minghetti, sostituito da La Marmora.

[51] Dopo la discussione generale, la Camera era passata all'esame degli articoli a partire dalle modifiche al Titolo iii della legge comunale e provinciale, dedicato all'amministrazione provinciale, che era necessario estendere con priorità al resto del Regno, in particolare alla Toscana, che non conosceva quell'ente (A.P., viii Legislatura del Regno (sessione del 1863-64) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 6 luglio 1864 – resoconto stenografico, p. 5954 ss.). Per questo, le proposte di modifica relative all'elettorato femminile non sono mai state discusse.

Camera quando il deputato Gaetano Brunetti riconobbe che aver previsto la partecipazione femminile al voto poteva essere «una pagina lusinghiera per la quale la donna possa rialzarsi alla dignità del suo diritto», ma temette che la proposta si sarebbe risolta in «una disposizione quasi quasi illusoria», per il numero esiguo di cittadine in grado di aspirare al voto[52]. Brunetti non era un sostenitore del suffragio universale *tout court*[53], ma si apprezza la consapevolezza di alcuni singoli circa la necessità di riconoscere la dignità della donna anche «pel rispetto al diritto politico che non meno le compete», in anticipo di oltre sessant'anni sul primo riconoscimento parziale dell'elettorato attivo.

Si accennava a una successiva proposta d'iniziativa governativa[54]: benché il testo ricalcasse in gran parte quello del progetto Peruzzi così come modificato dalla commissione Boncompagni, esso non conteneva riferimenti all'elettorato delle donne. Si trova traccia di detta esclusione nella relazione prodotta dalla Commissione incaricata di esaminare il progetto e stesa dal relatore e vicepresidente della Camera, Francesco Restelli[55]: il Mi-

[52] A.P., viii Legislatura del Regno (sessione del 1863-64) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 24 giugno 1864 – resoconto stenografico, p. 5649.

[53] Dai discorsi di Brunetti emergeva peraltro una certa accondiscendenza verso una concezione negativa circa la partecipazione pubblica della donna, anche nei discorsi a favore dell'elettorato amministrativo: A.P., viii Legislatura del Regno (sessione del 1863-64) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 24 giugno 1864 – resoconto stenografico, p. 5649. Che le posizioni ostili alla capacità pubblica della donna fossero diffuse tra i politici lo dimostra ampiamente l'ilarità con cui in molti avevano accolto le parole di Brunetti (e che i resocontisti hanno trasmesso).

[54] Essendo prevista a breve la scadenza della sessione parlamentare, il Ministero aveva chiesto il voto del Parlamento su alcune questioni prioritarie; si segnalava, in particolare, la richiesta di provvedere all'adozione provvisoria, senza discussione, di disposizioni volte all'unificazione legislativa e amministrativa del Regno (anche perché era insostenibile che vigessero regole diverse in Toscana, specie dopo il trasferimento della capitale a Firenze). Il ministro dell'interno Lanza presentò (A.P., viii Legislatura del Regno (sessione del 1863-64) – Camera dei Deputati, tornata del 24 novembre 1864 – resoconto stenografico, p. 6964) un progetto di legge con cui chiedeva di autorizzare il Governo «a pubblicare e a rendere esecutorii cinque progetti di legge già presentati al Parlamento», compresa la legge provinciale e comunale.

[55] La relazione fu presentata alla Camera l'11 gennaio 1865 (A.P., viii Legislatura del Regno (sessione del 1863-64-65) – Camera dei Deputati, tornata dell'11 gennaio 1865 – resoconto stenografico, p. 7464); cfr. Scibona (a cura di), *La nuova legge comunale e provinciale*, cit., pp. 404-416.

nistero e la Commissione non vollero derogare alla regola – prevista dal r.d. n. 3702/1859 all'art. 45 – «che personale e diretto abbia ad essere l'esercizio del diritto elettorale», non ammettendo il voto per procura né quello a domicilio, che avrebbe violato anche la contemporaneità della votazione.

Se l'esclusione di quest'ultima possibilità anche per gli elettori malati, fuori sede o presenti in più liste elettorali confermava la portata generale della scelta compiuta (pur essendo riconosciuto dal relatore l'«intendimento liberale di estendere lo esercizio del diritto di voto»), di certo nei confronti delle donne la decisione produceva effetti più gravi. Se agli altri soggetti cui non era concesso il voto a domicilio, infatti, si negava l'esercizio del diritto di voto in certe condizioni (ma i malati non gravi e le persone iscritte in più liste o lontane avrebbero comunque potuto esercitarlo recandosi ai seggi), per le donne di fatto si negava l'esistenza stessa del diritto di voto.

Per la relazione, «gli interessi della donna non sono dalla legge trascurati per gli effetti del diritto elettorale», ricordando il conteggio a favore del censo elettorale del marito dei contributi pagati dalla moglie e la possibilità per la donna separata o vedova di delegare il proprio censo a un figlio o un genero: la soluzione, che non riguardava le donne nubili e maggiorenni, evidentemente non prevedeva alcuna capacità elettorale. Lo stesso documento, poi, in teoria sosteneva l'opportunità di far votare la donna facendola «personalmente intervenire all'urna, come cosi si richiede da tutti gli altri elettori», precisando subito però che «l'opinione generale ed i costumi non consentono che la donna si ponga nella diretta lotta delle elezioni»: non ritenendo possibile l'ipotesi del voto personale, si voleva allora evitare un'espressione di voto creduta non «sincera e intelligente»[56].

L'aver riconosciuto il perdurare di ostacoli culturali al voto delle donne e l'aver motivato il diniego del voto domiciliare con ragioni solo formali faceva pensare che nella maggior parte dei governanti e degli eletti in Parlamento mancasse la volontà di ragionare davvero sulla capacità elettorale delle donne, pure a livello amministrativo. L'art. 26 della nuova l. n. 2248/1865, allegato A estese a tutto il Regno d'Italia l'esclusione esplicita delle donne dal novero delle persone elettrici ed eleggibili, mutuata dalle norme preunitarie.

A Lanza si deve però dare atto che, in un successivo progetto di leg-

[56] *Ibidem*.

ge[57] – presentato il 1° dicembre 1871, quando era diventato Presidente del Consiglio, mantenendo il Ministero dell'interno – volto a intervenire di nuovo sulla disciplina elettorale locale[58], aveva considerato il riconoscimento della capacità elettorale amministrativa alle donne. Alla base della decisione[59] c'era la maturata consapevolezza, da parte del Presidente del Consiglio, che non c'era ragione per non concedere agli interessi femminili (*in primis* economici) rappresentanza locale, ma senza ricorrere al modello della delegazione[60].

Nel progetto si eliminavano le donne dai soggetti considerati né elettori né eleggibili *ex* art. 26, comma 1 della l. n. 2248/1865, all. A, e si precisava, all'art. 48 della stessa legge: «Le donne potranno mandare il loro voto per iscritto. La scheda sarà trasmessa al sindaco, il giorno avanti l'elezione, chiusa in busta suggellata, sulla quale sarà apposta la firma della elettrice, riconosciuta da un notaio o dal sindaco» (comma 2). Si recuperava, dunque, l'idea del voto domiciliare del 'contro-progetto' Boncompagni di alcuni anni prima, ritenendo – senza renderlo esplicito – che fosse la

[57] Sottolineava ancora D'Amelio, *Il suffragio elettorale femminile*, cit., p. 148, che probabilmente Lanza in quell'occasione poteva considerarsi «non più preoccupato dalla necessità di una immediata ed urgente unificazione legislativa», essendo questa già avvenuta sei anni prima e persistendo priorità normative (come la riforma della legge del 1865), ma non vere e proprie urgenze.

[58] A.P., xi Legislatura del Regno (sessione 1871-72) – Camera dei Deputati, n. 18-*bis*, «Modificazioni alla legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865». Il progetto di legge seguiva a un altro testo, presentato il 7 marzo 1870 sempre da Lanza presidente e ministro – A.P., x Legislatura del Regno (sessione 1869-70) – Camera dei Deputati, n. 12, «Modificazioni alla legge provinciale e comunale 20 marzo 1865» – in cui non si faceva riferimento all'elettorato amministrativo femminile.

[59] L'elettorato attivo si voleva esteso pure agli 'enti collettivi' che pagavano le contribuzioni indicate dall'art. 17 della l. n. 2248/1865, all. A: il diritto di voto – da esercitare mediante il loro rappresentante legale – era stato loro attribuito dal progetto di legge perché «avendo un'entità affatto distinta da quella dei loro componenti, devono pur essere distintamente rappresentati nel Consiglio» (A.C. 18-*bis*, p. 4).

[60] Si era pensato di estendere l'elettorato alle donne «perché se qualche fondamento può esservi nelle costumanze per negar loro il voto politico, non ve n'ha certamente veruno, per non conceder loro almen l'elettorato nel campo amministrativo, e non lasciar per tal modo senza rappresentanza degl'interessi che possono essere considerevolissimi» (*Ibidem*). Pur non venendo meno l'orientamento ostile a una piena partecipazione femminile alla vita politica nazionale, risultava poco sostenibile continuare a escludere le donne dalla partecipazione alla *res publica* locale.

soluzione in grado di conciliare meglio la rappresentanza 'non mediata' (da una delegazione) degli interessi delle donne con la ritenuta inopportunità di un voto espresso dalle stesse donne al seggio.

Il progetto fu sottoposto a una Giunta di deputati, eletta *ad hoc* da un Comitato privato – l'organo collegiale che per primo doveva esaminare le proposte di legge, in base al regolamento del 1868 – per riferire alla Camera su quel testo (e sul riordino dell'amministrazione centrale e provinciale dello Stato, sempre a firma Lanza). I collegi ritennero di non poter discutere le modifiche proposte dal Presidente del Consiglio[61], ma la Giunta – col suo relatore, Luigi Griffini – fece alcune osservazioni sul progetto, senza tradurle in proposte puntuali.

L'organo segnalò nella relazione – presentata il 28 novembre 1872 – che «avrebbe dovuto proporre modificazioni al progetto medesimo», *inter alia*, «sul modo con cui le donne dovrebbero esercitare il diritto elettorale, mentre il ministro escluderebbe il loro personale intervento ai comizi, e sulla estensione di questo medesimo diritto, non solo ai corpi morali, ma […] a tutti gli enti collettivi»[62]: la posizione del ministro riportata in chiave avversativa, per inciso, farebbe pensare a un orientamento (ancor) meno restrittivo da parte della Giunta, forse favorevole a un esercizio personale del voto da parte della donna. Alla discussione dei progetti Lanza, però, non si arrivò mai, dunque non si fecero progressi in tema di elettorato femminile[63].

Perché una vera discussione sul diritto di voto alle donne prendesse

[61] Si legge nella relazione della Giunta – A.C. n. 18, 18-*bis* - A, p. 2 – che l'organo non intendeva «respingere una riforma, la cui attuazione considera indispensabile», ma capiva che la legge era importante e d'ampia portata, per cui preferì non proporre modifiche parziali, per non rischiare di togliere armonia al progetto.

[62] A.C. n. 18, 18-*bis* - A, pp. 3-4. La Giunta, peraltro, scelse di non presentare emendamenti, certa che «il signor ministro non avrebbe accettato simile lavoro, e da ciò sarebbe sorta la necessità di una discussione viva e lunghissima nella Camera sullo scorcio della Sessione parlamentare, con estrema probabilità di non riuscire ad altro fuorché ad un miserando spreco di un tempo prezioso» (*Ivi*, p. 4).

[63] M. De Leo, F. Taricone, *Per una storia del voto alle donne*, in F. Taricone, M. De Leo (a cura di), *Elettrici ed elette. Storia, testimonianze e riflessioni a cinquant'anni dal voto alle donne*, Roma 1996, p. 8 sostennero che «non si era andati al di là di una semplice "presa in considerazione", che nel linguaggio parlamentare del tempo poteva essere l'anticamera del voto o più frequentemente l'affossamento nelle carte».

vigore, si dovette attendere il 1876: durante il primo governo di Agostino Depretis, il ministro dell'interno Giovanni Nicotera istituì una commissione (presieduta dal suo predecessore Ubaldino Peruzzi) per studiare le modifiche alla legge comunale e provinciale. Di quel testo tenne conto solo in parte lo stesso Nicotera, presentando il 7 dicembre 1876 il suo progetto di riforma[64]: all'interno, accanto a un ampliamento del suffragio per l'abbassamento del censo elettorale richiesto per votare, all'art. 17 si riprendeva l'estensione del diritto di voto alle donne, «né – chiosava il testo della relazione ministeriale – vi era ragione a negarlo». Unica particolarità era costituita dal voto espresso «mediante l'invio di scheda»: si voleva chiaramente escludere l'ipotesi del voto personale della donna al seggio.

Dalla relazione della Commissione nominata dalla Camera, presentata il 13 giugno 1877[65] dal deputato Annibale Marazio, emerge l'acceso dibattito sull'opportunità di prevedere «l'estensione del suffragio diretto alle donne». Ai sostenitori della linea adottata dal progetto di riforma (che ribadivano il diritto della donna contribuente a partecipare con il voto all'amministrazione del Comune di residenza, rafforzando quel diritto con la posizione giuridica riconosciuta alle donne dal codice civile)[66] avevano replicato i contrari all'attribuzione dell'elettorato. Questi rifiutavano la concezione del

[64] A.P., xiii Legislatura del Regno (sessione del 1876) – Camera dei Deputati, n. 33, «Riforma della legge comunale e provinciale».

[65] A.P., xiii Legislatura del Regno (sessione del 1876-77) – Camera dei Deputati, tornata del 13 giugno 1877 – resoconto stenografico, p. 4447. Per il testo della relazione, cfr. G. Saredo (a cura di), *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. ii, Torino 1902, pp. 84-94.

[66] «Non si può credere che la donna non abbia il discernimento, la prudenza, l'indipendenza necessaria alla scelta degli amministratori, quando il Codice civile le affida la libera disposizione de' propri beni, la patria potestà, l'amministrazione dei beni de' figli minori, la tutela del marito interdetto». Il riconoscimento del diritto era stato proposto per la donna non come persona o cittadina, ma come contribuente (senza che lo stesso principio fosse ritenuto valido per le elezioni politiche, alle quali evidentemente era riconosciuto un valore ulteriore, precluso alle donne); è comunque significativo che, a sostegno dell'attitudine della donna, siano richiamate le disposizioni di quello stesso codice civile che, per l'autorizzazione maritale di cui si è parlato, appariva ostile alle donne. D'altra parte, si ricordi che la donna *sui iuris* poteva disporre liberamente dei suoi beni, che la madre in caso di impedimento o decesso del padre poteva esercitare sui figli minori la «patria podestà» (l'istituto non cambiava nome) e amministrarne i beni e che la moglie poteva assumere la tutela del marito interdetto (purché non l'avesse fatto interdire lei).

Comune come «pura amministrazione di interessi locali» (mettendo in discussione la principale giustificazione della proposta qualifica di elettrici) e separavano il riconoscimento 'quasi pieno' dei diritti civili da quello dei diritti politici, per la titolarità e l'esercizio dei quali sarebbero state necessarie «garanzie di capacità, di moralità e d'indipendenza» che non erano riconosciute alla donna; essa, per giunta, non avrebbe avuto occasione di praticare affari pubblici in famiglia e avrebbe rischiato di replicare il voto dei suoi parenti o (ove se ne fosse discostata) di turbare l'ordine della famiglia.

In Commissione prevalse l'orientamento favorevole al riconoscimento dell'elettorato femminile, superando pure le obiezioni di metodo di chi riteneva che il voto domiciliare per scheda facesse venir meno la libertà e la «sincerità del voto» (per possibili condizionamenti esterni, non potendosi garantire la segretezza del voto stesso); non prevalsero nemmeno i portatori di dubbi sulla "qualità" delle elettrici che avrebbero scelto di partecipare alle elezioni, viste le più accessibili condizioni di censo elettorale (eppure analoghe perplessità non venivano sollevate sul plotone di nuovi potenziali elettori uomini)[67]. Nemmeno quel progetto, però, fu esaminato dal Parlamento.

3. *Le istanze delle donne in Parlamento, tra petizioni e proposte di legge*

Continuarono dopo il 1877 i tentativi parlamentari (infruttuosi) di estendere alle donne il diritto di votare ed essere votate, almeno alle elezioni locali, come primo passo verso un suffragio universale (ma la strada era lunga: le limitazioni censitarie all'elettorato maschile sarebbero venute meno solo quarant'anni dopo la mancata discussione del progetto Nicotera). Il

[67] «I nostri costumi non consentono che la donna si frammetta nei comizi elettorali, e che accorra all'urna. A questo inconveniente si vuole rimediare col dare facoltà alla donna di trasmettere scritta e suggellata la sua scheda. Ma, conceduta questa facoltà, svanisce la garanzia della libertà e della sincerità del voto: la quale sta nell'obbligo dell'intervento personale degli elettori alle urne. Si apre un adito più largo ai brogli. E c'è ancora a temere che, per i nostri costumi, la parte più eletta del sesso gentile si astenga dal voto, e accorra alle urne la parte meno degna; che sarebbe un grosso guaio per le Amministrazioni municipali, quando si pensi che, abbassato il censo a cinque lire, il numero degli elettori cresce di non poco».

1877, però, fu un anno importante: venne presentata allora la (prima) petizione a prima firma di Anna Maria Mozzoni[68], volta a estendere il diritto di voto politico alle donne. La biografia e l'attività di Mozzoni sono troppo ricche per contenere la sua figura nelle etichette di scrittrice, giornalista o femminista[69]; il suo nome, legato a rilevanti battaglie sociali e politiche (come quelle per l'istruzione delle donne, contro l'impostazione maschilista del nuovo codice civile[70] e per abolire la 'prostituzione di Stato'), dal 1877 fu noto anche per l'impegno a favore del suffragio universale.

Quella di Mozzoni non fu la prima petizione rivolta al Parlamento con cui le donne chiedevano il riconoscimento di pari diritti[71]; fu però

[68] Pubblicata da *La voce del popolo* l'11 marzo 1877 e *La donna* il 30 marzo 1877 (qui assieme all'intervento *Del voto politico alle donne,* tenuto alla Società democratica di Milano giorni prima); cfr. A.M. Mozzoni, *Del voto politico delle donne. Lettura tenuta da Anna Maria Mozzoni*, Venezia 1877.

[69] Cfr. F. Pieroni Bertolotti, *Alle origini del movimento femminile in Italia 1848-1892*, Torino 1963; A.M. Mozzoni, *La Liberazione della donna*, a cura di F. Pieroni Bertolotti, Milano 1975; M.L. Odorisio, A. Rossi Doria, L. Scaraffia, M. Turi, *Donna o cosa?*, Torino 1986, spec. pp. 19-29 e 223-224; F. Taricone, *L'Associazionismo femminile in Italia dall'unità al fascismo*, Milano 1996; E. Nicolaci, *Il «coraggio del vostro diritto». Emancipazione e democrazia in Anna Maria Mozzoni*, Firenze 2004; E. Sarogni, *La donna italiana. 1861-2000. Il lungo cammino verso i diritti*, Milano 2004, pp. 25-41; S. Murari, *L'idea più avanzata del secolo. Anna Maria Mozzoni e il femminismo italiano*, Roma 2008; S. Ceccarelli, *Anna Maria Mozzoni. La vicenda di una donna che si è battuta per altre donne*, Rimini 2016.

[70] Cfr. A.M. Mozzoni, *La donna in faccia al progetto del nuovo Codice civile italiano*, Milano 1865.

[71] Risale al 1861 – di norma non è riportata la data, ma probabilmente si colloca tra il 27 gennaio e il 3 febbraio – la petizione rivolta alla Camera da un gruppo di donne lombarde (autodefinitesi «Cittadine Italiane»). Il testo, dopo un preambolo sul valore della donna e della sua emancipazione, dava conto dell'elaborazione in corso di un nuovo codice civile per il Regno d'Italia, sulla base del fatto che nelle terre lombarde il codice austriaco parificava la donna all'uomo «nella facoltà di disporre delle proprie sostanze in ogni contrattazione anche senza la tutela maritale», prevista dal codice albertino: le firmatarie facevano «al Parlamento rispettosa istanza, affinché nella compilazione del nuovo Codice civile italiano, alle donne di tutte le province vengano estesi i diritti riconosciuti fino ad oggi nelle donne Lombarde».
La petizione non conteneva la richiesta del diritto di voto, ma la parità nella capacità di agire civilistica avrebbe tolto un ostacolo all'uniforme capacità di agire; nelle province lombarde e venete, peraltro, alle donne era riconosciuto l'elettorato attivo e passivo per i 'convocati' locali. Non a caso, nel 1868 quattro nobildonne venete in un'analoga petizio-

probabilmente la prima[72] a formulare una richiesta così puntuale e 'consistente', non in linea con il sentire della stragrande maggioranza dei decisori di allora. Partendo da un'affermazione del presidente Depretis in sede di esposizione del programma di governo, con cui aveva stigmatizzato «alcune leggi che basandosi sopra nude presunzioni legali infirmano la realtà»[73], la latrice illustrava la condizione delle donne italiane – senza citarle espressamente sino alla fine del documento – che appariva *prima facie* 'bloccata' e anacronistica, senza che gli interessi e i bisogni delle cittadine fossero rappresentati negli organi legislativi[74]: il riferimento era soprattutto all'elettorato attivo, ma non era sbagliato ricomprendervi anche quello passivo.

La petizione, infatti, invitava Parlamento e Governo a non discettare più sulla natura e sulla missione delle donne, ma a considerarle solo come «cittadine, contribuenti e capaci», accenttando come uniche limitazioni al diritto di voto quelle valide per «gli altri elettori», evidentemente uomini: in questo senso, non sarebbe stata ritenuta accettabile una norma che, in ragione del loro sesso, avesse escluso le elettrici dall'elettorato passivo *tout court* o con riguardo ad alcune cariche. Di più, la stessa petizione richiedeva anche l'abrogazione dell'autorizzazione maritale: essa era individuata

ne al Parlamento lamentavano lo «sconcio» della negazione dell'elettorato attivo e passivo (a fronte del sacrificio fiscale comunque imposto), «troppo retrogrado passo» rispetto alle leggi lombarde e venete, rivendicando il voto amministrativo con procuratore. V.I. Melisburgo Ruscalla, *Sulla petizione delle quattro donne venete al Parlamento*, in *La donna*, 1868, n. 13, p. 51; cfr. L. Gazzetta, M.T. Sega, *Movimenti di emancipazione: reti, iniziative, rivendicazioni (1866-1914)*, in N.M. Filippini (a cura di), *Donne sulla scena pubblica. Società e politica in Veneto tra Sette e Ottocento*, Milano 2006, p. 139.

[72] Non è certo che la petizione – al di là dell'indirizzo iniziale «Signori Senatori, Signori Deputati» – sia stata ritualmente trasmessa alle Camere (una ricerca nei resoconti della Camera del 1877 non dà risultati utili), ma in A.P., xiii Legislatura del Regno (sessione del 1878) – Camera dei Deputati, tornata del 9 dicembre 1878 – resoconto stenografico, p. 3134, tra gli omaggi ricevuti dalla Camera si trova anche: «Dalla signora Anna Maria Mozzoni (Milano) – *Del voto politico della donna*. Lettura tenuta a Milano dall'offerente, copie 155».

[73] Cfr. A.P., xii Legislatura del Regno (sessione del 1876) – Camera dei Deputati, tornata del 28 marzo 1876 – resoconto stenografico, p. 234.

[74] È significativo vedere come, nella petizione, si notasse che «[…] questa massa di cittadini che ha diritti e doveri, bisogni ed interessi, censo e capacità, non ha presso il corpo legislativo nessuna legale rappresentanza, sicché l'eco della sua vita non vi penetra che di straforo e vi è ascoltata a mala pena».

come unico *vulnus* giuridico alla parità di trattamento tra uomini e donne, considerato anche il livello d'istruzione (almeno pari a quello di molti uomini ritenuti 'pubblicamente capaci') raggiunto da non poche donne.

Delusa dall'avvento al governo (1876) della Sinistra storica di Depretis – che, a dispetto delle speranze di chi l'aveva sostenuta, sembrava aver preso a «fare il men che si può nel maggior tempo possibile» – Mozzoni aveva sferzato l'esecutivo, proponendo «una tesi fra le più avanzate che questo secolo delle grandi preparazioni si porta nel fianco affaticato»: l'estensione dell'elettorato alle donne, certa che non avrebbe trovato sostegno nelle consorterie politiche, ma in «un pubblico altamente illuminato, avvezzo alla libera discussione, alla più larga tolleranza ed alla serenità del giudizio»[75].

Nella prima parte dello scritto *Del voto politico delle donne* l'autrice, ricostruita l'evoluzione della condizione femminile al mutare della società, concludeva che la distanza tra detta condizione – specie all'interno della famiglia – e i principi a fondamento della società si era fatta insostenibile e il legislatore doveva ridurla (senza dare retta a chi sosteneva che le donne avevano già ottenuto miglioramenti o chi riteneva i diritti rivendicati incompatibili con le potestà di chi già ne era detentore)[76]. Data la mancanza di strumenti che consentissero alle donne di far valere le proprie istanze, per Mozzoni l'unica soluzione era riconoscere loro il diritto di voto politico.

Se per la latrice la donna era stata riconosciuta titolare del diritto politico «in tesi astratta», come cittadina e contribuente (e investita di una condizione giuridica e sottoposta alla sanzione penale), gli uomini avevano negato l'esercizio del diritto, trattandolo come una novità assurda, ma il trascorrere del tempo l'avrebbe resa accettabile. Confutate le varie obiezioni al voto politico delle cittadine, sostenendo la piena opportunità

[75] Mozzoni, *Del voto politico delle donne*, cit., p. 4.

[76] Mozzoni sottolineava l'irragionevolezza delle differenze tra la capacità di diritto civile e quella di diritto penale (*Ivi*, p. 15: «Il Codice penale non vede nessuna logica necessità di convenire le incapacità presunte dal Codice civile. Sono due parallele che corrono con perfetta indipendenza l'una dall'altra. Anzi nell'adulterio la responsabilità della parte debole, incapace, passiva, pupilla ed imbecille, è gravissima e maggiore»; l'esemplificazione continuava con altri reati). Si puntava il dito pure contro l'irragionevolezza nella «arbitraria distribuzione delle […] incapacità» (ad esempio tra donne nubili, sposate e vedove, a prescindere dall'età: *Ivi*, p. 17).

dell'estensione del suffragio[77], Mozzoni invitava le donne a rivolgersi direttamente al Parlamento con costanza e ostinazione per ottenere il diritto al voto politico (e la possibilità di rappresentare i propri interessi).

Il percorso verso il suffragio universale sarebbe stato più lungo di quanto Mozzoni immaginasse (il riconoscimento dell'elettorato amministrativo, in discussione nel periodo della mozione, sarebbe arrivato solo nel 1925; per la messa in pratica e per l'estensione del voto politico si sarebbero dovuti attendere altri due decenni). Quando la petizione divenne materia di discussione, trovò tra i banchi di Montecitorio almeno un sostenitore convinto, che giusto dieci anni prima aveva già sottoposto alla Camera l'idea di attribuire il diritto di voto politico alle donne. Il riferimento è a Salvatore Morelli, repubblicano e mazziniano di formazione, eletto deputato per quattro legislature: quella in corso alla presentazione della mozione sarebbe stata l'ultima.

L'impegno di Morelli[78] a favore della piena integrazione della donna nella società era emerso già al suo arrivo in Parlamento: il 18 giugno 1867, all'inizio della x Legislatura, egli presentò un progetto di legge volto a quel fine, mediante l'attribuzione alle donne di diritti civili e politici uguali a quelli degli altri cittadini[79]. L'art. 1, comma 1 sanciva: «Riconoscendo nella donna identità di tipo e facoltà eguali all'uomo giustizia vuole che essa sia

[77] Smentiva che la donna fosse fatta per le cure familiari e che la sua natura la allontanasse dagli affari e dalla vita pubblica, che avesse scarsa intelligenza politica (visto il livello di istruzione raggiunto da alcune) o poca conoscenza delle questioni sociali (al primo voto anche gli uomini erano inesperti e varie donne avevano continuato a informarsi il più possibile); la latrice negava poi che il voto femminile sarebbe stato sottoposto a influenze particolari e che, se i religiosi avevano ascendente su varie cittadine, era perché loro le avevano considerate più delle istituzioni.

[78] Sulla figura di Morelli, v. almeno G. Conti Odorisio (a cura di), *Salvatore Morelli: politica e questione femminile*, Roma 1990; Ead. (a cura di), *Salvatore Morelli (1824-1880): Emancipazione e democrazia nell'Ottocento europeo*, Napoli 1992; Ead., *Ragione e tradizione. La questione femminile nel pensiero politico*, Roma 2005, pp. 155-175; V. Bosna, *Salvatore Morelli in difesa delle donne nell'Italia risorgimentale*, Roma 2012; E. Sarogni, *Salvatore Morelli. L'Italia e la donna*, Torino 2004.

[79] A.P., x Legislatura del Regno (sessione 1867) – Camera dei Deputati, n. 25, «Per lo scopo di abolire la schiavitù domestica con la reintegrazione giuridica della donna, accordando alle donne italiane i diritti civili e politici che si esercitano dagli altri cittadini del Regno». Il testo del progetto di legge si può trovare, tra l'altro, in Taricone, De Leo (a cura di), *Elettrici ed elette*, cit., pp. 58-62.

eguagliata al medesimo nei diritti civili e politici». Conseguente era il secondo comma: «Quindi le donne italiane, dalla pubblicazione di questa legge, sono facultate ad esercitare i diritti civili e politici nello stesso modo e con le medesime condizioni che li esercitano gli altri cittadini del Regno d'Italia». Con l'art. 3, «Tutte le disposizioni del codice e di altre leggi suppletorie, che circoscrivevano e limitavano i diritti della donna rimangono abolite»: a rigore le leggi elettorali non erano 'leggi suppletorie' di un qualche codice[80], ma non era peregrino estendere anche a queste il principio dell'*abolitio*, volendo perseguire un disegno armonico con il disposto dell'art. 1.

L'articolato si limitava a parlare di titolarità (implicita) ed esercizio dei diritti politici, senza diretti riferimenti all'elettorato, diritto politico per eccellenza; dalla relazione[81] si possono trarre elementi in più per comprendere l'intenzione del proponente e interpretare il testo. Per Morelli fino ad allora i «dritti della donna» erano stati regolati in modo da alterare la realtà, privando di diritti civili e politici la donna e riconoscendoli all'uomo che dalla donna nasceva: ciò aveva danneggiato il progresso della società (non solo italiana) e favorire disordine e degradazione (come si poteva pretendere l'adempimento dei doveri se la società era sempre inadempiente verso le donne?).

Era pure inaccettabile che la donna, parificata all'uomo sul piano tributario, penale e quanto agli obblighi verso i militari, non vedesse riconosciuti i diritti civili (in parte) e politici (*in toto*) e fosse priva di rappresentanza: qui fa ingresso il tema del voto. Per Morelli considerare la donna come persona, riconoscendole le stesse caratteristiche dell'uomo, doveva portare alla parificazione ai cittadini maschi, non potendosi negare tra l'altro «alla madre degli elettori, dei deputati, dei ministri il dritto di portare il voto all'urna, e di esercitare le altre prerogative politiche concesse all'uomo suo compagno»[82].

[80] Il riferimento è al codice civile, essendo quello che più limitava i diritti femminili, ma lo stesso poteva dirsi anche per altri codici (ad esempio quelli di procedura); in ogni caso, le leggi elettorali non sarebbero mai state 'suppletorie' di uno di essi.

[81] Cfr. S. Morelli, *I tre disegni di legge sulla emancipazione della donna, riforma della Pubblica Istruzione e circoscrizione legale del culto cattolico nella Chiesa di Salvatore Morelli, deputato al Parlamento*, Firenze 1867, pp. 24-31.

[82] *Ivi*, p. 28. Morelli respinse le obiezioni degli oppositori sull'eventuale distrazione delle donne dalle cure domestiche e dall'educazione dei figli (loro non sarebbero stati trascurati in caso di bisogno e comunque anche gli uomini in caso di necessità mancavano ai loro

Il disegno di legge di Morelli sulla reintegrazione della donna, assieme a quelli sulla riforma dell'istruzione pubblica e sulle manifestazioni esterne del potere della Chiesa cattolica, non furono ammessi alla lettura in aula[83]. Ciò non indusse il deputato salentino ad abbandonare l'impegno per il suffragio femminile e, in generale, per l'opera di reintegrazione giuridica della donna, per lui imprescindibile, al punto da farne cenno in gran parte dei suoi interventi in aula.

A nove anni dalle proposte 'sepolte' negli uffici di Montecitorio, Morelli ripropose il tema dell'elettorato femminile, in modo più specifico, in un 'pacchetto' di nove progetti di legge volti ad «assicurare con nuove guarentigie giuridiche la sorte dei fanciulli e delle donne»[84], presentati con la convinzione che «[f]inché i destini di queste due personalità non sono normalizzati nei Codici, in modo da esigere considerazione e mezzi di sviluppo adeguati al fine d'un'esistenza conforme alle istituzioni della libertà, ogni sforzo che si proponga lo scopo di ricondurre la deviata società sul sentiero della ragione, rimane efimero e senza effetto»[85].

---

doveri civili e politici; di più famiglia e società erano migliorate con l'acquisizione di diritti e conoscenza da parte delle donne) e sull'inopportunità della reintegrazione giuridica della donna per immaturità dei costumi. A ciò si univano considerazioni in chiave comparata: «voci dall'America, voci dall'Inghilterra, voci dalla Germania e dalla Francia, voci da tutti gli angoli della nostra penisola s'elevano per reclamare la soluzione di questa quistione umanitaria, e già qualche Parlamento ha proposto l'ammissione della donna al voto politico» (*Ivi*, p. 30).

[83] A.M. Isastia, *L'attività parlamentare di Salvatore Morelli*, in Conti Odorisio (a cura di), *Salvatore Morelli (1824-1880)*, cit., p. 97. Morelli avrebbe poi parlato di progetti «respint[i] al dimenticatoio degli archivi, dalla diffidenza che suscitano le cose nuove» (A.P., xii Legislatura del Regno (sessione del 1874-75) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 14 giugno 1875 – resoconto stenografico, p. 4239).

[84] A.P., xii Legislatura del Regno (sessione 1874-75) – Camera dei Deputati, n. 29, «Per assicurare con nuove guarentigie giuridiche la sorte dei fanciulli e delle donne». L'iniziativa – unica per i nove progetti – è del 26 maggio 1875; alcuni giorni dopo fu autorizzata la lettura in aula: A.P., xii Legislatura del Regno (sessione del 1874-75) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 14 giugno 1875 – resoconto stenografico, pp. 4222 e 4239-4256 (da qui saranno tratte le citazioni della relazione). Con lo stesso nome Morelli aveva presentato un altro progetto di legge (non è noto se si trattasse di un 'pacchetto' di proposte o di un testo singolo) il 13 febbraio 1874; non risulta però che sia stata autorizzata la lettura in aula.

[85] A.P., xii Legislatura del Regno (sessione del 1874-75) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 14 giugno 1875 – resoconto stenografico, p. 4240.

L'ultimo dei progetti[86] («Dritto elettorale amministrativo e politico») agiva innanzitutto sulla legge comunale e provinciale: cancellava «le donne» dall'elenco dei soggetti esclusi dall'elettorato attivo e passivo *ex* art. 26 e modificava le disposizioni degli artt. 21 e 22, riconoscendo quanto pagato ai fini tributari come censo elettorale anche per la moglie (non ricollegando effetti elettorali al regime di autorizzazione maritale). Quanto alla legge elettorale politica, Morelli mondava gli articoli sull'elettorato attivo dai riferimenti che escludevano certe categorie di donne dal novero di chi poteva votare[87], ma senza inserire disposizioni *ad hoc* per precisare la titolarità in capo alle donne dell'elettorato attivo (e passivo, anche se nei 'considerando', il proponente si limitava a ritenere «assolutamente contrario alla giustizia» che la donna sottoposta «ad ogni tributo di sangue e di danaro, sia esclusa dal dritto di eleggere gli amministratori della cosa pubblica»[88], senza riferimenti all'eleggibilità). A dispetto degli sforzi, però, Morelli vide approvata una sola sua proposta di legge – presentata nella XIII Legislatura, a ripresa di un elemento dei nove progetti del mandato precedente – che consentì anche alle donne di fare da testimoni nella redazione degli atti pubblici[89].

[86] Gli altri testi erano volti a introdurre la parità dei coniugi e dei genitori, a innovare la disciplina dell'educazione dei figli, a prevedere il divorzio, a rimuovere la distinzione tra figli legittimi e naturali e a disciplinare diversamente la filiazione extramatrimoniale, ad abrogare le disposizioni dei codici che limitavano la capacità di agire della donna in vari ambiti, nonché a bandire la 'prostituzione di Stato'.

[87] Art. 11, comma 2: «Al padre ed alla madre si terrà conto delle contribuzioni che si pagano pei beni della loro prole, dei quali essi abbiano il godimento. Al marito ed alla moglie delle imposte che ciascun di essi paga, eccetto che siasi fra loro pronunziata la separazione del corpo».

Art. 15: «Le imposte dirette pagate da una vedova, o dalla moglie separata di corpo dal proprio marito, saranno computate pel censo elettorale a favore di quelli dei suoi figli maschi e femmine, o generi e nuore di primo e secondo grado da lei designati. / Parimenti il padre che paghi imposte dirette in diversi distretti elettorali, potrà in quello di essi ove egli non eserciti il suo dritto elettorale delegare ad uno dei suoi figliuoli maschi e femmine, o generi e nuore da lui nominati per far loro godere dell'elettorato, le imposte cui soggiacciono gli stabili che dovrà specificatamente indicare. / La delegazione non potrà farsi che per atto autentico. / Queste, come le delegazioni delle donne al marito, al padre o al fratello per trasmettere il loro voto all'urna elettorale saranno rivocabili».

[88] A.P., XII Legislatura del Regno (sessione del 1874-75) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 14 giugno 1875 – resoconto stenografico, p. 4250.

[89] A.P., XIII Legislatura del Regno (sessione del 1876-77) – Camera dei Deputati, n. 53,

L'impegno incessante di Morelli, sviluppatosi prima dell'ingresso in Parlamento[90] e volto a educare gli altri eletti alla Camera e i lettori dei suoi scritti, assunse le forme di una vera 'pedagogia della parità'[91]. Anche per questo viene naturale accostare l'opera in Parlamento di Morelli e quella – svoltasi sempre al di fuori delle aule rappresentative – di Anna Maria Mozzoni: la battaglia per il suffragio femminile, peraltro, non è la sola che abbia accomunato queste due figure, avendo loro condiviso altri fronti d'impegno, a partire dalla lotta contro la 'prostituzione di Stato'[92]. Tra i due personaggi si era sviluppato un rapporto di attenzione reciproca, visibile dalle loro opere e dalla loro attività[93]. Ciò non impedì all'emancipazionista lombarda di muovere critiche al deputato salentino, soprattutto sul metodo da questi utilizzato per portare avanti le proprie idee, troppo intransigente e poco incline al confronto (e al compromesso parlamentare)[94].

«Facoltà alle donne di testimoniare negli atti pubblici»; per il dibattito in aula, v. A.P., xiii Legislatura del Regno (sessione del 1876-77) – Camera dei Deputati, tornata del 26 marzo 1877 – resoconto stenografico, pp. 2296-2312.

[90] V. S. Morelli, *La donna e la scienza o la soluzione del problema sociale*, Napoli 1869 (l'opera fondamentale di Morelli, che aveva avuto una prima stesura nel 1861, dal titolo *La donna e la scienza, considerate come mezzi atti a risolvere il problema dell'avvenire*; quella del 1869 era la terza).

[91] V. G. Conti Odorisio, F. Taricone, *Per filo e per segno. Antologia di testi politici sulla questione femminile dal xvii al xix secolo*, Torino 2008, pp. 196-197.

[92] Per accostare le due figure, v. F. Taricone, *Salvatore Morelli e Anna Maria Mozzoni*, in Conti Odorisio (a cura di), *Salvatore Morelli (1824-1880)*, cit., pp. 169-186.

[93] Mozzoni nella sua prima opera di rilievo (*La donna e i suoi rapporti sociali*) citava più o meno indirettamente l'altrettanto fondamentale prima opera 'femminista' di Morelli (*La donna e la scienza*…) e avrebbe continuato a seguirlo dopo. Morelli, a sua volta, seguiva l'attività di Mozzoni e l'apprezzava, citandola più volte in aula, prima che la petizione fosse presentata: v. A.P., x Legislatura del Regno (sessione del 1869) – Camera dei Deputati, tornata del 21 giugno 1870 – resoconto stenografico, p. 2612 e A.P., xiii Legislatura del Regno (sessione del 1876-77) – Camera dei Deputati, tornata del 16 dicembre 1876 – resoconto stenografico, p. 368.

[94] Cfr. A.M. Mozzoni, *La questione della emancipazione della donna in Italia*, in *La Roma del popolo,* 21 marzo 1871, ora in Mozzoni, *La liberazione della donna*, cit., spec. p. 118: pur riconoscendo le «splendide intuizioni» di Morelli in *La donna e la scienza* e stigmatizzato l'atteggiamento delle forze politiche e della stampa, Mozzoni riconobbe che il deputato aveva presentato la sua legge con «proporzioni troppo complesse» e immaginando cambiamenti profondi in poco tempo, per cui anche a sinistra non trovò appoggio. Avrebbero riconosciuto Morelli tra gli «individui convinti, ma poco pratici» che, secondo

Al di là delle critiche e dei risultati apparentemente scarsi colti da Morelli e Mozzoni sul piano normativo, va riconosciuto il loro ruolo nel gettare i semi di una sensibilità nuova, nella società, nella sfera pubblica e anche tra gli eletti, verso le istanze delle donne: essa, però, avrebbe richiesto tempo per diffondersi, attecchire e svilupparsi.

4. *Gli ostacoli parlamentari, tra pregiudizi e nuovi fallimenti*

L'impegno parlamentare di Morelli e la prima petizione di Mozzoni, pur avendo suscitato riflessioni e confronti anche accesi, non mutarono gli esiti dell'attività delle Camere sul suffragio femminile. Il 24 febbraio 1880 Agostino Depretis, ministro dell'interno del terzo esecutivo di Benedetto Cairoli, presentò un nuovo disegno di legge per intervenire sulla legge elettorale comunale e provinciale[95]: tra le modifiche, c'era il riconoscimento dell'elettorato femminile. Per l'art. 17 della l. n. 2248/1865, allegato A si proponeva un ritocco del comma 1: erano elettori «i cittadini di ambo i sessi che hanno l'età di 21 anni compiti, esercitano i diritti civili e pagano annualmente nel comune per contribuzione diretta di qualsiasi natura, lire 5» (adottando come unica soglia di censo quella che, nel testo allora vigente, si applicava nei comuni dai 3mila abitanti in giù).

Quanto all'esercizio del diritto di voto, in base al modificando art. 48, la regola generale restava il suffragio espresso recandosi personalmente al seggio; il proposto comma 2, tuttavia, sembrava prevedere per le donne (oltre che per gli iscritti a più liste territoriali, con riguardo ai comuni non di residenza) la possibilità di «mandare al presidente dell'ufficio elettorale, sia direttamente, sia per mezzo del sindaco o di altra persona qualunque, la

Mozzoni, «per voler correre, […] s'impediscono di camminare» Pieroni Bertolotti, *Alle origini del movimento femminile*, cit., p. 148 e Taricone, *Salvatore Morelli e Anna Maria Mozzoni*, cit., p. 185. Per una visione di Morelli come «amico generoso ma non troppo utile» v. De Leo, Taricone, *Per una storia*, cit., p. 9. Non valuta l'azione di Morelli in base al livello di compromesso cui questi era disposto G. Conti Odorisio, *Salvatore Morelli: politica e questione femminile*, in Conti Odorisio (a cura di), *Salvatore Morelli: politica e questione femminile*, cit., pp. 10-11.

[95] A.P., xiii Legislatura del Regno (sessione 1879-80) – Camera dei Deputati, n. 48, «Modificazioni della legge sull'amministrazione comunale e provinciale del 20 marzo 1865».

loro scheda chiusa e suggellata, sulla quale sia posta la loro firma autenticata dal sindaco del comune ove dimorano, o da un notaio, e col bollo del comune o notarile»[96]; il tenore della disposizione indicava il voto a distanza come opzione alternativa al voto espresso al seggio, lasciando la scelta alla persona interessata. Il disegno di legge, peraltro, al riconoscimento dell'elettorato attivo femminile non faceva corrispondere l'estensione dell'elettorato passivo: il progetto inseriva le donne in testa ai soggetti che, in base all'art. 25 della legge comunale e provinciale, non erano eleggibili pur essendo iscritti nelle liste elettorali[97].

Nella relazione Depretis ricordava come l'acquisizione della qualifica di elettrici da parte delle donne fosse stata accettata dalle Commissioni parlamentari intervenute fino ad allora e adeguatamente giustificata nelle varie relazioni ministeriali e parlamentari; sottolineava pure il valore del consenso (almeno apparente) di tutti i partiti all'innovazione normativa[98].

Vista l'imminente scadenza della XIII Legislatura, all'inizio della XIV il progetto Depretis fu tra i primi a essere ripresentati, il 31 maggio 1880[99]: il testo fu sottoposto a una Commissione *ad hoc*, presieduta dal deputato (e relatore) Pietro Mazza. Nella relazione, del 21 dicembre 1881, l'organo parlamentare si mostrava meno "entusiasta" del Presidente del Consiglio

[96] Se gli «involti» fossero stati consegnati al sindaco, li avrebbe conservati «per consegnarli chiusi al presidente dell'ufficio elettorale definitivo il giorno della elezione».

[97] Anche qui, a differenza delle altre categorie di persone ineleggibili (anche se oggi, probabilmente, per molte di esse si parlerebbe di incandidabilità), qui non si era di fronte a una causa di ineleggibilità contingente o in ragione dell'ufficio che il soggetto ricopriva: l'esclusione delle donne dall'elettorato passivo sarebbe stata legata al loro sesso anagrafico, a uno *status* originario e allora ritenuto permanente, per cui si poteva realisticamente considerare la condizione femminile come la peggiore di tutte, non essendo possibile configurare l'eleggibilità in alcun momento.

[98] Dalla relazione: «[…] l'estensione del suffragio alle donne venne accettata dalla vostra Commissione, e giustificata […] con ragioni di troppa evidenza perché si possano combattere con successo. E non è piccol titolo di onore pel nostro paese che questa innovazione si presenti al Parlamento avvalorata dal consenso e dall'autorità di tutti i partiti» (cfr. F. Bufalini, *Commento teorico-pratico della legge e del regolamento comunale e provinciale*, Torino 1881, p. 19).

[99] A.P., XIV Legislatura del Regno (sessione del 1880) – Camera dei Deputati, n. 39, «Riforma della legge comunale e provinciale» (riproposizione dell'A.C. n. 48 della legislatura precedente, con l'aggiunta di una disposizione transitoria che dava facoltà al Governo di prendere i provvedimenti necessari ad attuare il testo).

e pragmaticamente ancorato al sentire sociale e politico del tempo: dubitava del consenso dei partiti «non già sul diritto delle donne al suffragio, per sé; ma sulla pratica convenienza di consentirne loro, del pari che agli uomini, l'esercizio», mentre nessuno contrastava «una parità di diritto»[100] di principio.

Ricostruiti in modo più aderente alla realtà (e meno orientato al risultato atteso) i dibattiti parlamentari passati, non unanimemente favorevoli all'elettorato attivo femminile locale (e avendo cura di ribadire che nessuno «impugna[va] il diritto naturale della donna al suffragio»), i commissari si interrogavano sull'opportunità concreta di consentire alle cittadine di votare. Secondo l'educazione femminile, i costumi e il pubblico sentire, la donna non doveva essere distratta dal focolare a favore della vita pubblica, «aliena dal suo mite carattere e più adatta alla energica tempera dell'animo virile»: per la Commissione, si era di fronte a una «natia diversità di condizioni e quindi di uffici corrispondenti» e non a «una disparità di trattamento, offensiva per la donna e perciò da sopprimersi»[101].

A dispetto dei dubbi, prevaleva nell'organo l'orientamento favorevole a riconoscere sempre rappresentanza al censo elettorale, «che può involgere interessi rilevantissimi», ma senza eccezioni alla regola dell'espressione del voto presso il seggio[102]: la Commissione suggerì la delegazione del voto – estesa, nel suo testo, alle donne e agli iscritti in più liste elettorali – ritenendo che questo risolvesse i problemi.

In realtà, il testo della Commissione prevedeva piuttosto la delegazione del censo ad altro soggetto: non si parlava più di cittadini «di ambo i sessi» nella determinazione degli elettori *ex* art. 17 della legge comunale e provin-

[100] A.C. n. 39-A, p. 10.

[101] *Ibidem*. Colpisce la citazione di P. Lioy, *Elettori e deputati*, Milano 1874, pp. 18-19: «volendo arrogarsi un'influenza artifiziale colla partecipazione diretta alla vita politica, la donna addicherebbe a quella ben più potente influenza naturale che esercita per via indiretta sulla vita sociale dei popoli civili. Essa non dovrebbe salire, dovrebbe discendere per venire in mezzo a noi; confondendosi nelle lotte politiche l'astro sparirebbe dall'orizzonte e la sua luce benefica sarebbe perduta per la civiltà».

[102] A.C. n. 39-A, p. 11: «Invero, poiché tutti gli elettori sono uguali dinanzi all'urna, l'identica libertà e certezza dei voti appare un requisito essenziale alla loro validità. Non sembra ammessibile che tale libertà e certezza sieno diversamente guarentite secondo la diversa qualità degli elettori; e resti, ciò non ostante, uguale qual dev'essere il valore giuridico de' loro suffragi».

ciale[103] e le imposte pagate da una donna non sposata potevaro valere come censo elettorale a favore della persona da lei designata. Le due novità, lette insieme, sembravano non permettere più di considerare le donne elettrici (per questo sarebbe stata delegata la rappresentanza del censo, non del diritto di voto); nella migliore delle ipotesi, si lasciava la capacità elettorale delle donne in una sgradevole ambiguità, poco compatibile col rispetto del «diritto naturale della donna al suffragio» fatto salvo dalla Commissione. Nemmeno quel progetto, tuttavia, fu discusso entro la fine della legislatura.

Dovette allora Depretis, tornato intanto alla guida dell'esecutivo, riportare la riforma della legge comunale e provinciale all'attenzione dei parlamentari il 25 novembre 1882, all'inizio della xv Legislatura[104]. Nella relazione illustrativa, oltre a sottolineare l'importanza di mantenere distinti i criteri di determinazione dell'elettorato per le elezioni politiche e quelle amministrative, il presidente e ministro insisteva sull'estensione del suffragio amministrativo alle donne: ammettendo che la Commissione referente non si era «dichiarata favorevole, pur riconoscendo la ragionevolezza del principio», precisava di voler insistere nella proposta «dopo nuove e mature riflessioni», legate ai molti passi avanti fatti in tema di capacità giuridica e di agire della donna negli ultimi anni, sia ai precedenti di elettorato attivo femminile tanto in alcuni Stati preunitari, quanto in altri Paesi in quello stesso momento storico, in una visione comparata.

Per Depretis non poteva «giuridicamente negarsi il suffragio, senza manifesta ingiustizia, alla donna che possiede i requisiti prescritti dalla legge». L'art. 21 del disegno di legge attribuiva di nuovo l'elettorato ai «cittadini di ambo i sessi» (che dovevano essere almeno 21enni e in grado di leggere e scrivere, avere l'esercizio dei diritti civili e altre condizioni, come l'iscrizione nelle liste elettorali politiche, il pagamento di 5 lire di contribuzione diretta – soglia ripresa dal progetto precedente – o altre qualifiche di tipo fiscale); l'art. 31 riduceva le ipotesi di delegazione del censo (eliminando quelle relative alla vedova o alla moglie separata), mentre l'art. 74 permet-

[103] Si registrava un piccolo passo indietro sul piano del censo, introducendo un più alto livello minimo per i comuni sopra i 20mila abitanti (ma era sempre un miglioramento rispetto alla disciplina del 1865, che contemplava cinque classi di comuni).

[104] A.P., xv Legislatura del Regno (sessione del 1882-83) – Camera dei Deputati, n. 1, «Riforma della Legge Comunale e Provinciale».

teva (anche) alle donne di inviare il voto con scheda «chiusa e sigillata»[105]. Restava l'esclusione dall'elettorato passivo: l'art. 94 poneva le donne prime tra i soggetti non eleggibili, come il testo di due anni prima.

Il progetto fu di nuovo esaminato da una Commissione, avendo come relatore il liberale Franco Lacava; la monumentale relazione (presentata il 14 giugno 1884) diede conto di un'altra spaccatura. Una minoranza era convinta dell'inopportunità del voto alle donne: esse ne avrebbero avuto diritto, ma il suffragio le avrebbe esposte a una cattiva considerazione sociale e sarebbe risultato degradante rispetto alla dimensione della vita familiare, senza trascurare le influenze mai spente del modello social-familiare romano[106].

La maggioranza dei membri, però, era convinta di non poter negare il suffragio amministrativo alle donne, che si ritenesse quel suffragio stesso fondato sul censo (opinione maggioritaria), sulla capacità o sul diritto naturale (fonte più scivolosa e impalpabile). Pur considerando le note obiezioni di natura socio-culturale all'opportunità che la donna partecipasse al voto, la maggioranza le riteneva esagerate, per la scarsa incidenza che il diritto di voto avrebbe avuto sull'impegno familiare e di cura femminile (segno che, nonostante la posizione favorevole al voto, quei sostenitori sentivano di dover comunque rassicurare sul mantenimento dell'orizzonte tradizionale delle donne); sembrava parte della 'minima incidenza' sulla condizione femminile pure la rinuncia totale al voto espresso presso il seggio, a favore del voto della donna a domicilio «con scheda involta in piego suggellato».

La Commissione, pur favorevole alla proposta Depretis, intervenne sulle disposizioni proposte dal ministero. All'art. 21 del progetto (divenuto art. 38) la formula «Sono elettori i cittadini di ambo i sessi» veniva soppressa, sostituita da un secondo comma in base al quale «Hanno ugualmente diritto all'elettorato le donne per le quali concorrono le condizioni volute

[105] Il testo era quello della XIII Legislatura, con l'aggiunta della possibilità di far autenticare la firma dell'elettore non residente o dell'elettrice a un delegato del sindaco.

[106] A.C. n. 1-A, p. 86: «In Italia abbiamo le nostre tradizioni e costumi latini; onde la nostra donna risente sempre della costituzione romana. Catone diceva: *maiores nostri nullam, ne privtam quidem, rem agere foeminas sine auctore voluerunt… in manu esse parentium, fratrum, virorum*. E ciò vi spiega perché nonostante i progetti di legge, che accordavano il diritto elettorale alle donne, questa proposta trovò sempre contrasto». Colpisce l'adesione alle considerazioni sfavorevoli al voto delle relazioni Restelli, Marazio e Mazza, a dispetto del tempo trascorso, quasi senza effetti.

dai numeri 1, 2 e 3 del presente articolo, ed hanno uno dei requisiti determinati dall'articolo 40 e seguenti». Occorreva aver compiuto 21 anni, godere «per nascita o per origine» (espressione aggiunta) dei diritti civili, saper leggere e scrivere e avere i requisiti di censo previsti per gli uomini[107]; rispetto a quello scelto da Depretis, il testo della Commissione appariva meno ispirato a un principio di parità e accentuava l'idea che l'elettorato fosse stato esteso successivamente, con una 'gentile concessione'.

Il nuovo art. 91 (*ex* art. 74 del progetto ministeriale), oltre al prevedere l'inserimento della scheda in una busta, cancellava la possibilità per le elettrici di votare personalmente presso i seggi (lasciata solo agli iscritti in più liste elettorali per i comuni in cui non risiedevano): le donne ammesse al voto e i corpi morali potevano esprimere il suffragio a domicilio «e non altrimenti»; restava all'art. 111 (in origine art. 94) l'esclusione esplicita dell'elettorato passivo femminile.

Nonostante l'impegno della Commissione, neanche quel testo di Depretis fu discusso in aula: dell'introduzione dell'elettorato femminile locale si sarebbe riparlato anni dopo. Nel frattempo, però, il legislatore si era dimostrato assai meno aperto al riconoscimento del diritto di voto alle donne in sede politica; il disegno di legge presentato il 31 maggio 1880 (nella XIV Legislatura) da Depretis come ministro dell'interno[108], ovviamente, non aveva previsto forme di suffragio femminile. Tra le prime condizioni previste (nella proposta di modifica dell'art. 1 della legge elettorale politica del 1860) c'era il godimento, per nascita o per origine, «dei diritti civili e politici del regno»: il riferimento ai diritti politici, lo si è notato, finiva per

[107] L'art. 28 (divenuto art. 45), prima recitante, quanto alle imposte, «Per costituire il censo elettorale, […] si tiene conto […] al marito di quelle che paga la moglie, eccettochè siano personalmente separati […]», nella nuova formula appariva più paritario: «al coniuge di quelle che paga l'altro coniuge, quando per questo non concorrono le condizioni contemplate dai numeri 1, 2, 3 dell'articolo 38, eccettochè […]». Allo stesso modo, il riferimento al padre che paga per i beni della prole è sostituito a quello «al padre o alla madre, se investita della patria potestà». Di più, all'art. 31, comma 1 del progetto (divenuto art. 48), si rendeva più esplicita la possibilità di delegare il proprio censo elettorale a una donna, il testo proposto infatti recitava (aggiunte in corsivo): «Le imposte dirette pagate dal padre, dalla madre, dall'avo, *dal marito e dalla moglie* potranno essere in parte attribuite a favore dei figli, nipoti, generi, *marito e moglie* da quelli rispettivamente designati […]».
[108] A.P., XIV Legislatura del Regno (sessione del 1880) – Camera dei Deputati, n. 38, «Riforma della legge elettorale politica».

escludere implicitamente le donne dal novero dei soggetti elettori.

Di suffragio femminile si parlò però nella Commissione parlamentare, presieduta da Pasquale Stanislao Mancini: varie pagine della cospicua relazione stesa da Giuseppe Zanardelli e presentata il 21 dicembre 1880 furono dedicate al tema, anche a seguito di «una petizione di non poche signore» di varie località italiane. Esse avevano chiesto di ammettere al voto le donne alle stesse condizioni valide per gli altri elettori: il collegio aveva scelto di affrontare la questione, alla pari di altri Parlamenti e sulla base di tesi di pensatori autorevoli[109]; il relatore rammentava i tentativi di introdurre l'elettorato politico femminile soprattutto nel Regno Unito, in Francia e negli Stati Uniti (sottolineando però soprattutto le battute d'arresto delle varie proposte[110]) e ripercorreva tanto le esperienze italiane anteriori all'Unità, quanto la sequela di proposte per estendere alle cittadine almeno il voto amministrativo; nella stessa sede riconosceva che consentire alle donne di fungere da testimoni negli atti pubblici equivaleva a iniziare «ad ammettere la donna all'esercizio dei diritti politici»[111].

Zanardelli non trascurava gli argomenti a favore dell'estensione del suffragio politico: molte donne avrebbero dimostrato intelligenza, coscienza e indipendenza nel votare, potendo «sembrare grave ingiustizia il negare alla donna di genio, alla donna di scienza, ad altissime capacità femminili, ciò che si concede alle più umili capacità maschili» (e la donna avrebbe potuto

[109] A.C. n. 38-A, p. 30. Il riferimento era alle tesi di Nicolas de Condorcet, Jeremy Bentham, Gian Domenico Romagnosi, Richard Cobden, Thomas Hare, ma soprattutto di John Stuart Mill ed Émile de Girardin.

[110] *Ivi*, pp. 30-32. Si vedano, per il Regno Unito, i dubbi del Primo ministro Gladstone (che riteneva il voto femminile prematuro e incompatibile con lo scrutinio palese), i numerosi tentativi infruttuosi di far approvare l'estensione del suffragio e, prima ancora, le iniziative amministrative delle donne che avevano chiesto (e a volte ottenuto) l'iscrizione alle liste elettorali interpretando la nuova disciplina elettorale del 1867 (che non parlava più di *male person*, ma di *man*), fino all'intervento dei giudici che – come sarebbe avvenuto in Italia nel 1906 – negarono le iscrizioni e annullarono quelle già avvenute. Per la Francia, Zanardelli ricordò il costante orientamento delle Assemblee – nell'epoca della Rivoluzione – a non estendere il suffragio alle donne e che al più si era arrivati a proporre, nel 1870, la delega ai mariti dell'esercizio del voto delle mogli. Negli Stati Uniti, da ultimo, pur avendo messo in luce alcuni esempi di Stati in cui le donne votavano (e, in qualche caso, erano titolari dell'elettorato passivo), il relatore sottolineò che l'estensione del diritto di voto in altri Stati e nel Congresso non ebbe «definitiva riuscita».

[111] *Ivi*, p. 33.

pensare che «le leggi, perché fatte senza di lei, sono fatte contro di lei»); le formule dubitative utilizzate, tuttavia, anticipavano la scelta di continuare a escludere la donna dalla vita politica. La relazione riproponeva la tesi della diversa vocazione per uomini e donne (i primi volti alla «vita pubblica e militante», le seconde con una «missione tutta d'educazione e di affetti, e gioia» e di «conforto ed altissimo incitamento dell'uomo nella vita domestica ed intima»): l'impegno nell'agone politico avrebbe snaturato le cittadine, le cui virtù 'tipiche' (tenerezza, grazia, impeto e passione) erano inadeguate per i «forti doveri della vita civica»[112].

Per il relatore, addirittura, molte donne non avrebbero voluto il diritto di voto e i doveri conseguenti, che sarebbero stati di «mortale fastidio per la loro tempra delicata e gentile» (mentre il ruolo 'politico' ritagliato dalla Commissione era solo di natura morale). Ciò sarebbe stato tanto più vero per «gente di legge salica» e di matrice romanistica come gli italiani, arrivando a citare come esempio persino l'epitaffio latino *domi mansit, lanam fecit*: Zanardelli non voleva espressamente far valere quel modello anche nella società contemporanea, ma è noto che gli esempi e i termini di paragone nel contesto di un meditato atto parlamentare sono scelti con cura, anche solo per giustificare altri obiettivi (come sostenere l'opportunità politica contingente della perdurante esclusione delle donne dal voto).

Al di là di poche ammissioni sulla capacità in Commissione, la proposta di estendere l'elettorato politico alle donne non fu considerata in Parlamento, a partire dalle norme sull'elettorato attivo approvate con l. n. 593/1882 (confluite nel r.d. 24 settembre 1882, n. 999, che peraltro allargava sensibilmente il corpo elettorale). Restava da affrontare la questione della legge comunale e provinciale: il testo approvato nel 1865 dall'inizio si era mostrato inadeguato a regolare quegli enti (lo provavano i molti 'ritocchi' proposti senza successo in Parlamento) ed era urgente riformarlo. Se ne incaricò Francesco Crispi, mesi dopo essere diventato Presidente del Consiglio (e rivestendo pure la carica di ministro dell'interno): il 19 novembre 1887 presentò un disegno di legge snello[113], che si limitava ad accogliere le proposte su cui era «comune l'accordo dei pubblicisti e degli

[112] *Ivi*, p. 34.
[113] A.P., XVI Legislatura del Regno (sessione 1887-88) – Camera dei Deputati, n. 18, «Modificazioni e aggiunte alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865».

uomini più autorevoli e competenti», sperando che fosse più facile approvarlo in fretta.

Nel progetto di legge, benché l'elettorato venisse esteso, tra l'altro con l'intento di unificare in sostanza l'elettorato politico e quello locale[114], non c'erano cenni al suffragio amministrativo femminile, sebbene il testo non lo escludesse esplicitamente[115]. La questione emerse anche in seno alla Commissione parlamentare referente, presieduta da Luigi Alfonso Miceli e avente come relatore di nuovo Franco Lacava: nella relazione presentata il 18 maggio 1888 un breve passaggio trattava la «questione non lieve dell'elettorato amministrativo alle donne». Se in un primo tempo si era valutato il reinserimento di disposizioni simili a quelle dei progetti precedenti (con le cittadine ammesse all'elettorato attivo mediante il voto per corrispondenza), la Commissione aveva desistito di fronte alla contrarietà di Crispi, convinto che la concezione della famiglia e l'educazione femminile del tempo non fossero compatibili con il suffragio[116].

Nonostante ciò, si dibatté del voto femminile già nella discussione generale del d.d.l.: Giuseppe Marcora, dell'Estrema sinistra storica, rivendicò come «questione di giustizia» l'elettorato esteso alle donne in quanto cittadine e ritenne necessario far partecipare la donna alla «vita politica della famiglia» per non emarginarla[117]. Ben più concitata fu la battaglia durante

[114] Si proponeva di attribuire il suffragio a tutti gli iscritti alle liste elettorali politiche e di ridurre a 5 lire del censo necessario in ogni Comune di residenza, in armonia coi disegni di legge precedenti.

[115] In tutto il d.d.l. Crispi era assente ogni riferimento alle donne: ciò valeva anche per gli artt. 9 e 10, disciplinanti le ipotesi degli elettori non eleggibili e le esclusioni dall'elettorato attivo e passivo. Si trattava della prima proposta in cui le donne non erano espressamente dichiarate prive dell'eleggibilità; dall'assenza di riferimenti, tuttavia, non è lecito dedurre la configurabilità dell'elettorato attivo o passivo femminile, dal momento che la scelta di prendere come modello le elezioni politiche e le loro liste elettorali poteva significare anche l'accoglimento del principio in base al quale il suffragio femminile era considerato naturalmente inconfigurabile, senza nemmeno bisogno di precisarlo in una disposizione.

[116] A.C. n. 18-A, p. 13.

[117] A.P., xvi Legislatura del Regno (sessione del 1887-88) – Camera dei Deputati, tornata del 7 luglio 1888 – resoconto stenografico, p. 4509; non mancavano stoccate a Crispi, responsabile di aver fatto passi indietro rispetto ai progetti precedenti e alla legge vigente, cancellando la delegazione di censo. L'opinione di Marcora, certo non condivisa da molti alla Camera, in aula trovò alcuni sostenitori espliciti e combattivi. Si segnala l'intervento di

la seduta del 13 luglio 1888[118], in cui l'elettorato amministrativo femminile parve meno irraggiungibile.

L'aula della Camera doveva esprimersi su alcuni emendamenti all'art. 3 del progetto della Commissione, che individuava i soggetti titolari dell'elettorato attivo[119], volti a estendere il diritto di voto amministrativo almeno a parte delle donne. Il primo a essere presentato era firmato da Ubaldino Peruzzi: «Hanno egualmente diritto all'elettorato – egli voleva aggiungere – le donne, per le quali concorrano le condizioni volute dai numeri 1, 2, 3 e 4 del presente articolo», ammettendo le donne al suffragio alle stesse condizioni degli uomini. Più radicale era la proposta di Edoardo Pantano (Sinistra storica), che avrebbe voluto stabilire il suffragio universale[120]; era-

Odoardo Luchini, esponente della Destra storica, per il quale la negazione del voto amministrativo alla donna era un regresso «di fronte ad altri Stati civilissimi» e alla disciplina di certi stati preunitari: A.P., xvi Legislatura del Regno (sessione del 1887-88) – Camera dei Deputati, tornata del 9 luglio 1888 – resoconto stenografico, pp. 4545-4546. Ciò anche se in precedenza, in O. Luchini, *Il problema dei diritti della donna specialmente in Inghilterra e in America*, Firenze 1877, pp. 106-107, lo stesso futuro deputato aveva sostenuto la differenza di carattere e di vocazione tra uomo e donna: «se […] la donna fosse eguale all'uomo, se avesse la stessa energia e i medesimi spiriti […] l'uno e l'altra o si troverebbero d'accordo nel lasciare casa, figli, pentola, ago, culla, o sarebbero in lite continua per sapere chi dovrebbe far certe cose, aver certe cure» e aveva ritenuto che il rispondere più ai sentimenti che alla ragione rendesse «la donna disadatta agli ufficii pubblici, ne' quali vi abbia lotta, benché disciplinata e legale». Per una critica a tale impostazione (che scinde «il diritto politico in due parti, senza troppo investigare se questa scissione sia ragionevole, applicata a un intiero sesso, non già da un punto di vista astratto, ma da quello dei fondamenti assegnati a quel diritto») C.F. Gabba, *Della condizione giuridica delle donne. Studi e confronti*, Torino 1880, p. 291. V. pure Garlati, *Uomini che decidono per le donne,* cit., pp. 102-103.

[118] A.P., xvi Legislatura del Regno (sessione del 1887-88) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 13 luglio 1888 – resoconto stenografico, p. 4719-4732 (nelle note seguenti saranno di volta in volta indicate le sole pagine di interesse).

[119] I requisiti erano l'aver compiuto 21 anni, essere cittadino dello Stato (frase introdotta dalla Commissione) e godere dei diritti civili del Regno, saper leggere e scrivere e avere uno degli altri requisiti indicati dalla legge (essere iscritti alle liste elettorali politiche oppure un certo censo, e così via).

[120] L'effetto era ottenuto mediante un comma/punto ulteriore, alternativo a quello di Peruzzi: «Hanno ugualmente diritto all'elettorato le donne per le quali concorrano le condizioni volute dai n. 1 e 2 del presente articolo», lasciando come condizioni la maggiore età e la cittadinanza con godimento dei diritti civili, senza alcuna richiesta di istruzione, di censo o di ricchezza. Evidentemente quest'ipotesi non fu più praticabile, avendo la Camera approvato il giorno prima anche i punti 3 e 4.

no all'ordine del giorno altre due proposte di modifica, subordinate alla mancata approvazione degli emendamenti citati[121].

Peruzzi difese con risolutezza il suo testo, forte di tutte le proposte precedenti formulate anche da lui: sentiva di aver preso «un impegno d'onore» con se stesso «e con la parte più gentile della popolazione italiana», che nella sua Toscana aveva contribuito alla scelta degli amministratori dei comuni fino all'estensione delle leggi sabaude[122]. Persuaso della necessità di far concorrere alla scelta degli amministratori innanzitutto le persone che «vi hanno interesse più diretto e maggiore» a causa delle loro proprietà, Peruzzi mostrò l'iniquità di escludere dal voto le donne, un terzo dei soggetti proprietari in Italia: la situazione era inaccettabile, considerando la parità tra i sessi quasi raggiunta sul piano civile e la netta superiorità femminile in ambito scolastico[123]. La stessa esperienza diretta delle passate elezioni amministrative in Toscana, col voto delle donne, aveva convinto Peruzzi a riproporre un sistema valido, non in grado di turbare la missione familiare femminile o il buon andamento delle elezioni (segretezza compresa) e suscettibile di migliorare la scelta degli amministratori[124].

---

[121] I deputati Ettore Ferrari e Nicola Badaloni avevano proposto che fossero almeno «elettrici le maestre di scuole elementari, d'istituti secondari, superiori, le laureate e quelle che occupano qualche posto negli uffici dello Stato», convinti che – parole di Ferrari – il diritto di voto, nella peggiore delle ipotesi, dovesse essere riconosciuto «almeno ad una sola categoria delle donne italiane, a quella che rappresenta la capacità superiore ad ogni eccezione», in grado di reggere a ogni obiezione, per poi magari estendere l'elettorato a tutte le donne (p. 4725 del resoconto).
In subordine alla reiezione dei primi due emendamenti, il deputato Paolo Ercole aveva proposto che avessero «ugualmente diritto all'elettorato da esercitarsi per mezzo di un mandatario, le donne non maritate, o vedove senza figli maschi, per le quali concorrano le condizioni volute dai numeri 1, 2, 3 e 4 del presente articolo»: potevano esercitare il voto per via mediata le donne non sottoposte all'autorità di un marito e prive di figli cui attribuire il proprio censo ai fini elettorali (non si trattava di attribuzione di censo, ma di vera delegazione del diritto di voto a un terzo).
[122] V. il resoconto citato, p. 4720.
[123] *Ivi*, pp. 4720-4721. Per l'ex ministro non c'era motivo di temere un'influenza negativa delle donne sulle amministrazioni locali (la loro prudenza nell'amministrare i patrimoni di famiglia avrebbe provato il contrario), né la loro suggestionabilità da parte della Chiesa: le donne italiane sarebbero state più sensibili alla patria che alle credenze bigotte (*Ivi*, pp. 4721-4722).
[124] *Ivi*, p. 4722.

Alcune delle argomentazioni di Peruzzi vennero riprese dal collega Pantano, che ne sviluppò altre originali[125]. Egli, favorevole anche all'elettorato politico femminile, non condivideva affatto le obiezioni di Crispi sull'incompatibilità del voto con i costumi e la concezione della famiglia, né riteneva che la Chiesa potesse incidere sensibilmente sul voto delle donne (e comunque addossava ai limiti dello Stato e del suo sistema formativo la responsabilità di aver lasciato le cittadine in balia dell'influenza ecclesiastica)[126].

Il dibattito sulle proposte vide pochi, ma consistenti interventi. Si pronunciarono a favore Odoardo Luchini (che pregò Crispi di non trasformare l'estensione del voto amministrativo alle donne in una questione politica, cui applicare una 'disciplina di partito'[127]) e Giuseppe Toscanelli (che stigmatizzò l'atteggiamento della Commissione, 'rea' di aver dichiarato attraverso il relatore Lacava di avere desistito dall'inserire il voto amministrativo femminile nell'articolato dopo l'opposizione di Crispi, 'sottomettendosi' alla sua volontà[128]).

A costoro replicò lo stesso Presidente del Consiglio: in un lungo intervento ritenne la questione del voto alle donne non matura (benché fosse stata valutata più volte) e accusò i sostenitori dell'elettorato amministrativo femminile di voler attribuire un «diritto dimezzato», non essendo in

[125] *Ivi*, p. 4722-4724. In particolare, fece leva sulla riserva dell'elettorato attivo agli alfabetizzati – voluta con forza da Crispi e da Lacava – per sostenere quanto fosse irragionevole escludere dal voto le donne istruite e contribuenti; osservò che le tasse comunali pagate dalle «proletarie» costituivano per loro un sacrificio enorme e comunque contribuivano alle spese comunali, dunque era ingiusto non permettere (anche) alle donne meno abbienti di partecipare alla scelta degli amministratori, poiché anche loro erano portatrici di interessi; allo stesso modo, ritenne del tutto assurdo che si continuasse a negare il suffragio amministrativo alla donna, quando nella società le si erano affidate responsabilità ben più delicate.

[126] *Ivi*, pp. 4724-4725. Colpisce notare oggi come il discorso di Pantano si fosse chiuso con l'invito ai colleghi uomini a provvedere alla «reintegrazione della donna nel suo diritto» (citazione non dichiarata delle battaglie di Salvatore Morelli) e, ancor di più, a rinunciare «a questa idea della […] superiorità sull'elemento femminile», in favore di una più realistica concezione di eguaglianza.

[127] *Ivi*, p. 4727; egli chiese pure a Crispi di rilevare l'irragionevolezza di ammettere al voto un giovane al compimento dei 21 anni senza che la madre, che ne aveva amministrato il patrimonio fino ad allora, avesse potuto votare prima o potesse votare dopo.

[128] *Ivi*, pp. 4727-4728.

genere disposti a concedere pure l'elettorato politico o passivo[129] (offrendo il messaggio discutibile in base al quale, per evitare l'umiliazione di un diritto parziale, è meglio non concedere alcun diritto). A ciò Crispi aggiunse l'argomento della vocazione domestico-familiare della donna: fu ritratta come impressionabile, sottoposta alle influenze maritali ed ecclesiali, per cui senza educazione politica sarebbe stata più un pericolo che un aiuto per la *res publica*[130].

Non mancò di intervenire anche il relatore Lacava (volendo replicare alle accuse di Toscanelli): notò che nelle varie Commissioni succedutesi nel tempo l'inserimento di norme sull'elettorato amministrativo femminile era sempre prevalso di misura o si erano verificati ribaltamenti di maggioranza dopo che il proponente aveva insistito perché il voto alle donne fosse mantenuto nel testo. Il non insistere della nuova Commissione doveva essere considerato un segno di disponibilità a far approvare la riforma, a fronte di altre concessioni fatte da Crispi: il voto sarebbe stato accantonato non per dubbi sul diritto, ma per ragioni di mera opportunità e convenienza[131].

Nemmeno in questo caso l'elettorato attivo amministrativo fu esteso alle donne; anzi, nemmeno stavolta l'aula votò espressamente sulle disposizioni proposte: il deputato Gennaro Di San Donato, dopo gli interventi ricordati, propose «l'ordine del giorno puro e semplice su tutte le proposte» di emendamento. La decisione, accettata dalla Presidenza della Camera, avrebbe avuto come effetto il non passaggio alla votazione sugli emendamenti proposti (producendo, a seconda delle ricostruzioni teoriche, un semplice rinvio dell'esame dell'argomento o un risultato affine alla reiezione in blocco delle proposte di modifica) e fu criticata anche sul piano formale[132]; l'aula, che si espresse per alzata e seduta, approvò l'ordine del

[129] *Ivi*, p. 4728.
[130] *Ivi*, p. 4729.
[131] *Ivi*, pp. 4729-4730.
[132] In aula si dibatté sulla legittimità di applicare l'ordine del giorno puro e semplice, oltre che agli altri ordini, pure agli emendamenti. Poche settimane prima era infatti entrato in vigore il nuovo regolamento che all'art. 87 non ammetteva l'ordine del giorno puro e semplice in caso di presentazione di emendamenti; il presidente Giuseppe Biancheri, però, ammise ugualmente l'ordine del giorno puro e semplice in ossequio alla prassi precedente, non essendo ancora entrato in uso il procedimento 'delle tre letture', che avrebbe appunto precluso l'ammissibilità dell'ordine del giorno puro e semplice. Per ripercorrere

giorno puro e semplice proposto da Di San Donato e svanì una nuova occasione per introdurre il suffragio amministrativo femminile[133].

Il dibattito alla Camera non aveva però chiuso la questione. Una parte della relazione illustrativa del d.d.l. sottoposto al Senato fu dedicata da Francesco Crispi alla discussione relativa al potenziale elettorato attivo delle donne (pure non citato nel progetto presentato a Palazzo Madama il 20 luglio 1888): essa tuttavia dava conto solo degli argomenti contrari al suffragio femminile, facendo propria la posizione della Commissione Mazza del 1881, per cui non si discuteva il diritto a votare delle donne, ma l'opportunità che esse lo esercitassero[134] (senza produrre, come appare ovvio, cambiamenti tangibili nella loro situazione).

Prese atto delle osservazioni del capo del Governo, condividendone alcune (sulla non maturità della questione e sull'inopportunità di scindere elettorato attivo e passivo), la Commissione del Senato presieduta da Giuseppe Piroli e che indicò quale relatore Gaspare Finali: nella relazione presentata il 20 luglio 1888 si dava conto anche dei notevoli progressi in dignità, educazione e studi delle donne, riconoscendo che il tema dell'elettorato femminile (non solo amministrativo) si sarebbe imposto «alla meditazione del legislatore», poiché se esso non è tenuto ad anticipare le trasformazioni sociali, deve necessariamente tenerne conto[135]. Anche nell'aula di Palazzo Madama, però, la questione fu oggetto di dibattito, non senza acredine di Crispi verso chi sosteneva la tesi del voto alle donne[136].

---

il dibattito, cfr. A.P., xvi Legislatura del Regno (sessione del 1887-88) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 13 luglio 1888 – resoconto stenografico, pp. 4731-4732 e 2ª tornata del 13 luglio 1888 – resoconto stenografico, pp. 4736-4738. Sull'istituto dell'ordine del giorno puro e semplice, storicamente v. M. Mancini, U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, pp. 263-264; E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane* (1958), ora in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, tomo i, Milano 2008, pp. 334-335.

[133] Il resoconto stenografico (p. 4732) parla di «prova e controprova»: è verosimile che lo scarto tra i voti favorevoli e quelli contrari sia stato davvero minimo. Danno la stessa lettura De Leo, Taricone, *Per una storia*, cit., pp. 8 e 11.

[134] A.P., xvi Legislatura del Regno (sessione del 1887-88) – Senato del Regno, n. 131, «Modificazioni alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865», pp. 5-6.

[135] A.S. n. 131-A, pp. 5-6.

[136] In Sarogni, *La donna italiana*, cit., pp. 80-89 si dà documentato conto del dibattito su A.S. n. 131, svoltosi il 22, 27 e 28 novembre 1888. Un emendamento del senatore Clemen-

Alla fine del percorso parlamentare il testo in esame sarebbe diventato la legge 30 dicembre 1888, n. 5865: al suo interno non c'era alcun riferimento all'elettorato femminile, anche se a rigore non si trovavano nemmeno disposizioni che esplicitamente lo escludevano. Che le donne non potessero essere né elettrici né eleggibili, tuttavia, doveva essere ritenuto del tutto ovvio in quella circostanza, al punto che il Governo, nel predisporre il testo unico coordinando la l. n. 2248/1865, all. A e la nuova l. n. 5865/1888, avrebbe fatto puntualmente ricomparire le donne nell'elenco dei soggetti privi di elettorato attivo e passivo.

* * *

Fallito il tentativo del 1888, occorsero molti anni perché il Parlamento si rioccupasse dell'eventualità di attribuire l'elettorato (attivo e possibilmente anche passivo) alle donne. Ciò peraltro, non accadde più con riguardo a disegni di legge presentati da esponenti del Governo (con maggiori possibilità di essere discussi e trasformati in leggi): furono presentati solo progetti d'iniziativa parlamentare, che ottennero come massimo risultato la 'presa in considerazione' da parte della Camera, senza che ciò abbia portato a nulla di tangibile.

La prima proposta, del 17 maggio 1904, venne da cinquanta deputati dell'estrema sinistra (repubblicani, radicali, socialisti, tra cui Andrea Costa e i citati Marcora e Pantano), primo firmatario Roberto Mirabelli[137]. Il progetto, breve ma concreto, puntava a introdurre per le elezioni politiche il suffragio universale – cancellando i requisiti di alfabetizzazione e interesse economico e dichiarando che «[d]al voto non sono escluse le donne:

---

te Corte puntava a riconoscere il diritto di voto alle donne alle elezioni amministrative (senza che questo consentisse loro di recarsi personalmente ai seggi o di candidarsi), in ragione dell'opportunità di rappresentare nell'istituzione comunale tutti gli interessi morali e materiali. La proposta fu sostenuta da alcuni senatori di prestigio (come l'industriale Alessandro Rossi e il fisiologo Jacopo Moleschott, il quale destituì di fondamento la tesi del minor peso del cervello femminile come segno di minore intelligenza), ma vide la decisa opposizione della maggioranza (a partire dal giurista e scrittore Vincenzo Errante) e, prevedibilmente, del presidente Crispi, che ripeté in sostanza gli argomenti già esposti alla Camera.

[137] A.P., xxi Legislatura del Regno (2ª sessione) – Camera dei Deputati, n. 600, «Riforma della legge elettorale politica».

né gl'italiani delle terre irredente» – nonché a consentire di scrivere sulla scheda le sole generalità dei candidati (evitando titoli e indicazioni contrarie alla segretezza del voto).

Mirabelli in aula[138] citò un'affermazione del 1898 di Giovanni Giolitti – allora deputato, in quel momento Presidente del Consiglio – in base alla quale occorreva allargare la platea degli elettori per rialzare il prestigio del Parlamento, apparendo quella italiana «la più bassa percentuale del mondo civile». Ricostruendo «il diritto umano di scegliere il rappresentante de' propri bisogni e delle proprie ragioni come corrispettivo del dovere pubblico di contributo alla finanza dello Stato e alla difesa della Patria», il deputato ritenne necessario estendere agli analfabeti e ai privi di censo l'elettorato attivo, fondando il diritto sull'eguaglianza, com'era avvenuto all'epoca dei plebisciti. Quanto al diritto di voto politico alle donne, Mirabelli ricordò che l'esclusione esplicita della qualità di elettrici era prevista solo per le elezioni amministrative, mentre non erano previste eccezioni espresse al principio di eguaglianza nella sfera politica e civile *ex* art. 24 St.; il primo firmatario evidenziò gli intercorsi cambiamenti sociali, culturali e giuridici[139] che, anche in ottica comparata, rendevano ingiustificabile l'esclusione della donna dall'elettorato, «il mezzo più potente per far valere le ragioni sue».

Il testo non incontrò il favore da parte di Giolitti, poco propenso a veder attribuito il diritto di voto a persone prive di un minimo di cultura («non credo che l'ignoranza sia mai stata amica della libertà e del progresso»[140], arrivando a definire l'illustrazione di Mirabelli come «una specie di apoteosi dell'ignoranza»); a dispetto di ciò, e per consentire una discussione sul tema, non si dichiarò contrario alla presa in considerazione della proposta di legge e l'assemblea votò così. Tuttavia, al di là del primo firmatario (e di Giolitti che disse che il d.d.l. Mirabelli puntava a «dare il voto politico agli analfabeti ed alle donne, anche se analfabete»), nessuno

[138] A.P., XXI Legislatura del Regno (2ª sessione) – Camera dei Deputati, 2ª tornata del 15 giugno 1904 – resoconto stenografico, pp. 13861-13869.
[139] Sui progressi apportati dall'avvento «del Cristianesimo, della Rinascenza, della Riforma, dell'Enciclopedia e della Rivoluzione francese, delle scienze positive, naturali e storiche», v. A.P., XXI Legislatura del Regno (2ª sessione) – Camera dei Deputati, 2ª tornata del 15 giugno 1904 – resoconto stenografico, p. 13865.
[140] *Ivi*, p. 13869.

si occupò del suffragio femminile, né risulta che il breve articolato sia stato discusso.

Lo stesso progetto di legge fu ripresentato da Mirabelli e altri repubblicani il 24 gennaio 1905, nella xxii Legislatura[141]. Il testo approdò in aula, per valutarne la presa in considerazione, il 6 dicembre[142] e il primo firmatario illustrò l'articolato: parlò di una proposta senza «significazione politica speciale», ma contenente «un problema di giustizia e di sovranità, che è al disopra e al difuori de' partiti politici» e ritenne «ormai acquisito alla democrazia moderna che il suffragio universale si fonda sopra una vera equipollenza del dovere col diritto politico, e che il diritto politico – essenzialmente – non si differenzia dal diritto civile, che ha la stessa genesi e la stessa natura». Lì non ci furono particolari riferimenti alla questione dell'elettorato femminile; il nuovo Presidente del Consiglio, Alessandro Fortis, si limitò a ritenere il suffragio universale argomento degnissimo di studio e che «potrebbe avere qualche influenza anche in una riforma del diritto pubblico italiano», senza condividere in pieno il discorso di Mirabelli. Anche allora, però, non si andò oltre la presa in considerazione di Montecitorio.

Oltre un anno dopo il dibattito alla Camera fu molto ampio sulla petizione n. 6676, a prime firme di Anna Maria Mozzoni, Valeria Benetti e Teresa Boncompagni[143], volta a estendere alle donne il diritto al voto politico ed amministrativo. Il documento, presentato a marzo del 1906 dal Comitato pro-suffragio femminile e approdato a Montecitorio quasi un anno dopo, partiva dai profondi cambiamenti della società e della condizione femminile sul piano economico, lavorativo, culturale e giuridico e che avevano reso la donna matura e direttamente impegnata, ma sempre irragionevolmente priva dello strumento elettorale, necessario nella democrazia rappresentativa.

La petizione contestava i preconcetti sociali e politici contro l'estensione del suffragio e dimostrava come gli eletti non avessero affatto rappresenta-

[141] A.P., xxii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, n. 313, «Riforma della legge elettorale politica».

[142] A.P., xxii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 6 dicembre 1905 – resoconto stenografico, pp. 5755-5759.

[143] Il testo del documento, oltre che negli atti parlamentari, si legge in Aa.Vv., *Il voto alle donne. Le donne dall'elettorato alla partecipazione politica*, Roma 1965, pp. 108-114 e Aa.Vv., *Cinquanta anni dal voto alle donne 1945-1995. Atti del convegno svoltosi alla Camera dei deputati il 24 febbraio 1995 e documentazione allegata*, Roma 1996, pp. 85-97.

to gli interessi delle donne, avendoli spesso menomati[144]; unico strumento in grado di garantire una corretta rappresentanza di quegli interessi era il diritto di voto alle cittadine, dunque era la sola richiesta da fare al Parlamento. Il timore di un 'salto nel buio' (per l'imprevedibilità degli effetti della base elettorale allargata sugli equilibri nei collegi) doveva soccombere di fronte all'ingiustizia patente di negare la capacità elettorale alle donne molto istruite e impegnate nella società ad alti livelli, tutto meno che rinchiuse nella dimensione domestica. La trasformazione del corpo elettorale (da somma di clientele a universo di interessi rappresentati da associazioni e organizzazioni) avrebbe potuto rendere il voto delle donne omogeneo a quello delle categorie cui si riferivano; sulle questioni politiche, l'esitazione femminile di fronte a ogni forma di violenza avrebbe aiutato la comunità ad autoconservarsi, evitando o risolvendo liti e conflitti. La petizione, infine, dimostrava che l'opinione pubblica non era impreparata ad accettare l'elettorato femminile: si delegittimava così l'ultima obiezione all'estensione del suffragio e alla fine dell'esclusione delle donne dalla comunità politica.

La relazione del deputato Giuseppe Cuzzi – il 25 febbraio 1907 – elencò gli argomenti a favore del diritto al voto *rebus sic stantibus* (formulazione generica dell'art. 24 St.; esclusione dall'elettorato esplicita solo per le elezioni amministrative; insostenibilità dell'esclusione delle donne dal godimento di certi diritti politici, vista la parità raggiunta sul piano civilistico) e le ragioni contrarie alla configurabilità dell'elettorato politico femminile a diritto immutato (distinzione tra diritti relativi alla personalità e quelli legati all'esercizio di pubbliche funzioni; impossibilità di configurare l'accesso indistinto delle donne a tutte le cariche civili e militari, «il che ripugna assolutamente al nostro politico reggimento, allo stato attuale della nostra legislazione»; impossibilità di considerare il diritto elettorale già compreso nell'art. 24 St., non spiegandosi altrimenti le norme speciali attribuenti il voto agli uomini; necessità di un'attribuzione espressa dell'elettorato po-

[144] Le donne citavano: «Il Codice civile, che ci tolse gli appoggi economici e ci buttò disarmate nella lotta per la vita; le leggi amministrative che tolsero alle lombarde, alle venete ed alle toscane il voto; la legge elettorale che ci pone a fascio con gli incapaci e i delinquenti; la nuova legislazione sociale che con la legge di protezione del nostro lavoro ci inferiorizzò come operaie, rendendoci ancora più penosa la concorrenza con gli uomini nelle industrie comuni; i disegni di legge riguardanti la donna e la famiglia subito soffocati, o lasciati cadere per chiusura di sessione e non più ripresi».

litico alle donne, per derogare alla *communis opinio* che lo aveva sempre escluso; risultati ritenuti non buoni in paesi in cui le donne votavano, come gli Stati Uniti[145]). Cuzzi, a nome della Giunta referente *ex* art. 57 St., suggerì la presa in considerazione la petizione inviandola agli uffici (lui aveva proposto l'invio al Ministero, ma il tema era già stato sottoposto a esso dopo la p.d.l. Mirabelli); il discorso, però, non apparve convinto dell'opportunità di esaudire le richieste delle firmatarie[146].

Combattivo e carico di passione fu il lungo intervento di Roberto Mirabelli, forte della battaglia da lui intrapresa con il suo disegno di legge: per lui gli sforzi per interpretare in modo estensivo il diritto vigente (questione non trattata espressamente nella petizione, ma rilevante) potevano convivere con la richiesta al Parlamento di intervenire con nuove norme che superassero le «secolari esclusioni» delle donne[147]. Convinto che «il legislatore può anche non aver voluto riconoscere nella donna il diritto alla scheda politica; ma è indiscutibile che l'autorità statuente subalpina volle, fermissimamente volle, l'eguaglianza de' diritti, non solo civili, ma politici», Mirabelli confutò la tesi di Vittorio Emanuele Orlando, il quale aveva negato che le donne potessero godere di diritti politici o diritti pubblici soggettivi (quelli che «tendono ad assicurare al cittadino una partecipazione effettiva al governo dello Stato»[148]), spettando loro i diritti pubblici di libertà (secondo la distinzione fatta in Italia pure da Pellegrino Rossi e, all'estero, da giuristi tedeschi quali Gerber e Jellinek).

Se per Orlando la mancata previsione del diritto elettorale nel titolo dello Statuto del Regno dedicato ai diritti e ai doveri dei cittadini sarebbe stata

[145] A.P., xxii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, p. 12300.
[146] Si parlava di una «relazione notarile» in Aa.Vv., *Il voto alle donne*, cit., p. 38.
[147] A.P., xxii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, p. 12301.
[148] V.E. Orlando, *Nota* a C. App. Ancona, 25 luglio 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, coll. 1060-1063, spec. 1062. La tesi orlandiana, per cui nell'ambito elettorale l'incapacità era la regola e la capacità l'eccezione, essendo a carico di uomini e donne funzioni naturali diverse e – di conseguenza – trattamenti giuridici diversi (V.E. Orlando, *La riforma elettorale. Studio col testo della legge 22 gennaio 1882*, Milano 1883) era criticata da I. Brunelli, *Il suffragio politico femminile ne' suoi criteri giuridici*, Torino 1910, pp. 39-47: sosteneva questi che il giurista doveva «in questioni di diritto, dare autorità e valore di argomenti solo a fatti o considerazioni di ordine giuridico».

una «omissione inesplicabile, ove in quel capitolo si fosse trattato di diritti politici» (per cui questi ultimi e il diritto elettorale non spettano in effetti a tutti i cittadini), per Mirabelli di questo passo si doveva ammettere per assurdo che nello Statuto i diritti politici non esistevano, poiché esso non faceva cenno al diritto elettorale; sarebbe stato più logico ammettere che quella fonte postulava l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti civili e politici, comprendendo questi ultimi sia quelli attinenti all'esercizio dei diritti individuali, sia quelli relativi all'esercizio del potere pubblico.

Era poco disposto Mirabelli a dare peso all'intenzione del legislatore (benché quel livello esistesse), piuttosto che a «ciò che di per se stessa la legge dice»[149]: l'assenza di esclusioni esplicite delle donne dall'elettorato politico attivo non consentiva altre interpretazioni[150]. Alle considerazioni ermeneutiche si aggiungevano le ragioni già sciorinate dal deputato alla presentazione del suo disegno di legge che puntava a estendere *ope legis* l'elettorato politico alle donne: l'evoluzione dei tempi e della società avevano trasformato a fondo la figura femminile e le sue attività ed era assurdo che quella donna così in linea con «il progresso storico della nuova costituzione economica e civile della società» non disponesse dello strumento fondamentale in un regime rappresentativo (il voto) o dovesse subire le regole definite da un legislatore che non aveva contribuito a identificare[151]; era tempo di abbandonare ogni 'pregiudizio tenace', per dirla col contemporaneo Duguit[152], sulla partecipazione diretta della donna alla politica, riconoscendo le sue richieste.

Il deputato della Destra Luigi Luzzatti riconobbe il carattere urgente del problema, da affrontare in modo magari graduale ma convinto. Ammise che nel processo di unificazione non erano sempre prevalsi «gl'istituti che, nella cernita della vita pubblica, erano i più degni di trionfare»[153], mentre furono soppresse le norme che ammettevano il voto amministrativo femminile in certi territori: esse, a differenza di ciò che altri credevano, avevano

[149] A.P., xxii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, p. 12302.
[150] *Ivi*, p. 12303.
[151] *Ivi*, pp. 12303-12304.
[152] L. Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris 1907, p. 94.
[153] A.P., xxii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, p. 12306.

dato buona prova di sé e chi ne aveva osservato il funzionamento da vicino (come Ubaldino Peruzzi) aveva cercato di introdurle anche nel Regno d'Italia[154]. Luzzatti suggerì di estendere il diritto di voto alle donne 'sperimentando' prima quello amministrativo su scala nazionale: potevano essere utili le esperienze preunitarie (da riconsiderare: nelle terre lombarde e venete era prevista una forma *sui generis* di elettorato passivo femminile) e riferimenti efficaci a ordinamenti stranieri[155]. Quegli esempi positivi imponevano ai sostenitori dell'incapacità delle donne a esercitare l'elettorato politico l'onere di provare le loro tesi; del resto, questioni politiche e amministrative col tempo avevano finito per avvicinarsi.

Senza temere influenze della Chiesa cattolica sul voto femminile, Luzzatti riteneva che dalla partecipazione al voto delle donne (verosimilmente intendendo pure l'elettorato passivo) e dal loro contributo alla politica avrebbero potuto trarre giovamento le politiche in tema di istruzione pubblica, abitazione, condizioni di lavoro, previdenza sociale e vari altri ambiti in cui le donne erano portatrici di interessi, rimasti sino ad allora trascurati perché nelle aule parlamentari non erano rappresentati. L'obiettivo finale doveva essere il suffragio politico femminile (slegarlo da quello amministrativo non corrispondeva «più all'indole delle funzioni oggi distribuite tra il potere centrale e i corpi locali»), ma il Parlamento avrebbe dovuto agire subito sul voto amministrativo, senza limitarsi a trasmettere la petizione agli uffici (condannandola al dimenticatoio): «[la Camera] dica lealmente che sono due problemi gravi da studiare, uno già maturo, il voto amministrativo alle donne, l'altro da maturarsi, il voto politico. Il Governo

[154] Ivi, p. 12306.

[155] Ivi, p. 12305 (per il riferimento a John Stuart Mill) e 12307 (per uno scambio di opinioni avuto da Luzzatti con lo storico e politologo William Edward Hartpole Lecky: «L'idea di John Stuart Mill, difesa prima nel progetto di legge sulla riforma elettorale alla Camera dei Comuni nel 1867, e poi potentemente nel suo trattato pubblicato nel 1869, sull'*Assoggettamento delle donne*, si è venuta rafforzando con i molteplici provvedimenti ulteriori, che hanno aperte le porte della vita pubblica alle donne, col dare ad esse la facoltà di voto in una moltitudine di sfere, strettamente connesse con la politica. L'atto della riforma municipale del 1869 concedette alle donne il voto in tutte le elezioni municipali; l'atto del 1870 lo diede per i Consigli scolastici; l'atto del 1878 per i Consigli di Contea e infine l'atto del 1894, che trasformò l'intero sistema del Governo locale nel senso democratico […], *ha abolito in tutte le sue parti la qualificazione del sesso*. E, in molte di queste elezioni, la donna non solo vota, ma può aspirare alla rappresentanza».

del nostro paese li esamini e provveda».

Per il deputato Alberto Marghieri la presentazione stessa della petizione dimostrava l'impossibilità di riconoscere l'elettorato femminile a legislazione invariata[156], ma la condizione femminile era mutata tanto da rendere giustificabile la sostanziale equiparazione dei due sessi sul piano civilistico e le riforme (specie relative al matrimonio) ancora necessarie per contemperare ideali e forme giuridiche consolidate con «la evoluta individualità della donna e con la coscienza che questa acquista di sé stessa»[157]. Ciò per il deputato non comportava in automatico l'eguaglianza nella sfera del diritto pubblico tra uomo e donna, avendo quest'ultima «attribuzioni che le sono tutte proprie nell'ordine della famiglia» e condizioni estranee agli uomini; Marghieri però riconobbe che a lungo gli uomini (pure in politica) avevano «recitato un monologo», che via via ha migliorato le condizioni femminili, ma – ammise – «ormai il tempo del monologo (a che negarlo?) è finito».

Era comunque convinto il deputato di non poter trattare allo stesso modo uomo e donna nella sfera del diritto pubblico: «non può negarsi in teoria astratta alle donne; ma non può, del pari, in pratica, estendersi a tutte, senza incorrere in un pericolo politico ed in un assurdo giuridico». Marghieri individuò per le donne condizioni (patrimoniali e di istruzione) più gravose di ammissione al voto rispetto a quelle richieste agli uomini, per assicurare «una perfetta guarentigia intellettuale e morale», rilevando che «il criterio della restrizione ha predominato e non può non predominare nella risoluzione della questione»[158]; per contro, egli non vedeva la necessità di differenze di trattamento tra voto politico e voto amministrativo[159].

[156] Per lui, quello della 'sentenza Mortara' della Corte d'appello di Ancona (di cui si parlerà tra poche pagine) era un «esempio di audace interpretazione e di un'audacissima aspirazione» A.P., XXII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, p. 12310.

[157] *Ivi*, p. 12311.

[158] Alla base c'era l'idea che la donna fosse inesperta, individualmente e come gruppo, dunque influenzabile da più parti (magari dai «partiti anarchici e sovversivi» o dalla «pubblica sicurezza»). Marghieri avrebbe esteso l'elettorato alle donne di almeno 25 anni, maritate o nubili, con un determinato censo (calcolando pure la dote), che esercitassero il commercio o fossero a capo di industrie e di opifici, che fossero laureate, diplomate (purché insegnanti da almeno cinque anni), addette da cinque anni a pubblici servizi dello Stato, scrittrici di libri destinati all'insegnamento o «generalmente annoverate tra i letterati e gli scienziati».

[159] Marghieri criticò la formulazione dell'art. 22 del testo unico comunale e provinciale,

Era a favore di una prima estensione alle donne dell'elettorato amministrativo «perché è da tanto tempo che loro spetta e sarebbe ingiustizia ritardarne ancora la concessione» (magari per causa di chi insisteva a volere subito pure il diritto di voto politico) Franco Lacava, già relatore dei progetti di legge Depretis e Crispi. Ricordati, avendoli vissuti, i tentativi parlamentari di introdurre l'elettorato amministrativo femminile (soluzione cui egli era già favorevole)[160], anche Lacava ritenne insostenibile negare l'elettorato amministrativo alla donna, a fronte di una sua posizione civilistica quasi parificata a quella dell'uomo (al di là dei noti diritti patrimoniali 'menomati' non per incapacità femminile, ma «per ragioni d'ordine domestico») e di una generale tendenza più favorevole alla donna – rispetto al passato – in vari istituti giuridici e nel mondo professionale; insistette poi sul voto amministrativo come strumento di educazione della donna alla vita pubblica, invitando il Governo a proporre presto quell'innovazione normativa.

Tra i sostenitori dell'estensione del suffragio si annoveravano pure i deputati Alfonso Lucifero e Angelo Pavia, interessati a evitare l'esito dell'invio della petizione agli uffici, il che avrebbe significato relegarla agli archivi fino alla discussione di una proposta sul tema: il primo propose l'invio al ministro dell'interno; il secondo al Presidente del Consiglio, cariche in quel momento entrambe ricoperte da Giovanni Giolitti[161]. Le speranze

che associava nella negazione di elettorato attivo e passivo le donne a interdetti, inabilitati, falliti, condannati per truffa e altri reati contro la fede pubblica. Ciò non gli impedì di riferire «come uomo» che, a suo dire, «le donne, pure avendo diritto ad elevarsi, come fanno, nell'ordinamento della società, […] pur combattendo, in una parola, nelle prime file con noi la nobile palestra del lavoro, poco o nulla avrebbero da guadagnare il giorno che la legge loro riconoscesse anche di dare il voto nei comizi, politici o amministrativi che siano. / La loro superiorità e la loro influenza, quelle che esse vantarono in ogni tempo, e proseguiranno senza dubbio a vantare, non si fondano né saranno per fondarsi su la loro partecipazione diretta alla funzione del voto. La vera potenza della donna è nella femminilità, quella della quale noi uomini fummo e saremo ognora schiavi, ed io credo che il giorno nel quale essa, tra gli altri diritti già acquisiti, potrà aggiungere quello del voto, non potrà segnare la maggior vittoria da essa conseguita» (*Ivi*, p. 12313).

[160] A.P., XXII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, pp. 12313-12314.

[161] La questione della presa in considerazione della petizione attraverso l'invio agli uffici della Camera o al ministro dell'interno si dimostrò tutt'altro che di second'ordine, occupando una parte rilevante del tempo parlamentare dedicato alla mozione: v. A.P., XXII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907

delle sottoscrittrici e di chi in aula aveva sostenuto la petizione furono in parte deluse proprio dalle scarse ricadute dell'intervento di Giolitti. Pur riconoscendo egli l'esigenza di intervenire in modo consistente sulle norme relative alle donne (comprese varie disposizioni sull'ordinamento della famiglia e sui diritti reali, che «non hanno più ragione d'essere»), egli ritenne di dover tenere conto anche «dei costumi del nostro paese» e della non uniforme condizione femminile nel Paese.

Per Giolitti si doveva procedere per gradi «per non ottenere un risultato opposto a quello che tutti ci proponiamo, cioè un governo civile, liberale e molto progredito» (intendendo forse evitare anche reazioni scomposte degli avversari dell'elettorato attivo femminile) e ponderare con attenzione la consegna del potere politico «in mani delle quali non si sia assolutamente sicuri». Il tutto fu compendiato nella nota frase giolittiana: «bisogna che la legislazione si adatti alle condizioni del paese, tenga conto dei progressi che si stanno facendo, e favorisca questi progressi stessi. Una legislazione che volesse andare ancora oltre e fare *un salto nel buio*, probabilmente non produrrebbe che una reazione violenta»; proprio quel «salto nel buio, argomento pauroso e cabalistico» avversato nella petizione.

Di più, Giolitti preferì non assumere «impegni precisi in una materia tanto delicata e che viene in discussione, senza avere presente né un disegno di legge, né una proposta concreta, […] sotto forma d'una petizione». Egli tracciò un percorso, partendo dalla revisione della legislazione civile in tema di diritti della donna (già allo studio di una commissione nominata dal ministro di grazia e giustizia) e si assunse solo l'impegno a «esaminare la quistione dal punto di vista dell'elettorato, cominciando da quello amministrativo» (magari attraverso altre commissioni), usando magari quelle prime esperienze come guida per valutare nuovi passi avanti, come il voto politico.

Fu approvato l'invio della petizione al ministro dell'interno, ma la conquista dell'elettorato avrebbe richiesto molto tempo. Solo nella legislatura successiva, la XXIII, il 19 febbraio 1910 la Camera dovette esaminare un progetto di legge, presentato del deputato dell'Estrema sinistra storica Carlo Gallini quasi un anno prima[162]. Il testo constava di tre articoli: il primo era

– resoconto stenografico, pp. 12316-12319.

[162] A.P., XXIII Legislatura del Regno (sessione 1909-1910) – Camera dei Deputati, n. 358, «Condizione giuridica della donna». La proposta era stata ammessa alla lettura il 6

volto a estendere l'elettorato attivo amministrativo alle donne con almeno 25 anni, che avessero avuto gli stessi requisiti stabiliti per gli uomini (salvo l'aggravio dell'età); gli altri proponevano il pieno accesso alle libere professioni e agli impieghi pubblici, nonché l'abolizione dell'autorizzazione maritale.

Ripercorrendo il radicamento dei pregiudizi, nonché l'evoluzione delle rivendicazioni femministe[163], Gallini inquadrò la sua proposta come informata ai principi della giustizia distributiva (per l'ingiustizia di escludere dalla vita pubblica, specie dei comuni, metà del genere umano) e del tornaconto sociale, invitando a farla propria il nuovo presidente del Consiglio (e ministro dell'interno) Sidney Sonnino. Questi riconobbe le mutate condizioni sociali e culturali della donna, cui la legislazione «non ha tenuto passo», manifestandosi «il bisogno di un qualche raggiustamento, di riadattare […] le regole del diritto e lo stato giuridico della donna alle nuove sue condizioni reali», occorrendo un «serio esame» da parte della Camera; tale consapevolezza, però, non fu presagio di rapidi risultati concreti.

Sonnino non osteggiò la presa in considerazione della proposta, ma rilevò l'opportunità di trattare separatamente le questioni dell'elettorato e dell'autorizzazione maritale (come se, dopo mezzo secolo di discussioni, i tempi non fossero stati maturi per due passi contestuali); aggiunse che la Commissione voluta da Giolitti nel 1907 non aveva concluso nulla sul diritto di voto (in quasi tre anni di lavoro), ma il suo parere favorevole alla concessione del voto alla donna alle elezioni delle Camere di commercio era «un passo nella via della autonomia femminile», come se i due ambiti fossero equivalenti.

Una Commissione di Montecitorio esaminò il disegno di legge: il 24

maggio 1909, ma la presentazione dovrebbe risalire al 3 aprile (il resoconto dà conto della presentazione di una proposta a firma Gallini, senza dare il titolo).

[163] Nel discorso in aula si parlava di «pregiudizio» (A.P., xxiii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 19 febbraio 1910 – resoconto stenografico, p. 5175). Nella relazione alla p.d.l. Gallini era stato più esplicito: «Ogni tentativo di rivendicazioni muliebri si è sempre trovato dinanzi tre grandi ostacoli: il ridicolo, la tradizione e la così detta missione della donna»: il primo è rappresentato dall'umorismo e dalla satira che ostacolano ogni progresso, specie nei confronti delle donne; la seconda «incombe sul Parlamento assai più, che su ogni corpo deliberante, forse perché a legiferare e specialmente a dirigere i lavori del Parlamento si arriva, di regola, in età matura […] e fors'anche perché la tradizione è essa stessa una legge»; la terza «ha creato nella gente latina una mentalità speciale, che non sa ribellarsi alla idea quiritaria del dominio assoluto del paterfamilias» (A.C. n. 358, p. 1).

maggio 1912 il relatore, Giuseppe Di Stefano Napolitani, riferì in aula. Sul testo originario di tre articoli era stata prodotta una relazione di 53 pagine, 33 delle quali dedicate alla questione del voto: segno, questo, dell'approfondimento della questione (specie in chiave comparata), ma anche della scarsa condivisione della proposta Gallini. L'articolo sull'elettorato femminile dall'unico comma iniziale nel testo della Commissione era 'lievitato' a due commi, il primo dei quali con ben quattro lettere. L'organo della Camera ridusse la platea delle potenziali elettrici – con le «opportune distinzioni e limitazioni» invocate in Senato il 3 gennaio 1907 da Oronzo Quarta, dopo che la Cassazione di Roma aveva ribaltato la 'sentenza Mortara' accogliendo le sue tesi da pubblico ministero – per estendere il suffragio con gradualità[164]: il nuovo testo avrebbe preteso dalle donne con almeno 25 anni un requisito di capacità o di censo più gravoso rispetto a quello prescritto per gli uomini[165]. La proposta della Commissione non fece però ulteriori passi avanti:

[164] Se già sembra poco accettabile parlare di gradualità dopo oltre mezzo secolo di nulla-di-fatto sul piano elettorale, decisamente più sgradevole e scorretto appare allo studioso di oggi il tentativo – 'pudicamente' inserito in nota – di suffragare la scelta graduale con i passaggi della petizione Mozzoni, in cui si leggeva «Non possiamo pertanto non rilevare con quanta stridente ingiustizia e non senso – nella ristretta legge attuale – si neghi l'esercizio del voto alle donne maggiorenni che conseguirono un grado accademico o altro equivalente in una Università o in Istituti superiori del regno, o la licenza liceale, ginnasiale, tecnica, professionale o magistrale – o superarono il primo corso di un Istituto o Scuola pubblica di grado secondario […]»: è palese come quelle frasi non volessero escludere dall'elettorato determinate categorie di donne (o comunque accettarne l'esclusione), ma solo far emergere il contrasto stridente tra la donna istruita esclusa dal voto e l'uomo meno colto o capace eppure ammesso a votare.

[165] A.C. n. 358-A, pp. 32.-33. In base al primo criterio, avrebbero votato le donne con la licenza elementare, l'iscrizione al secondo corso di una scuola media o il diploma d'insegnante (o la laurea o pubblicazioni in grado di dimostrare «una sufficiente istruzione»), con un titolo che avesse provato «un corredo di studi che, senza essere eccessivo, pure dia affidamento di uno sviluppo educativo tale da poter comprendere l'importanza del diritto, che si esercita nella scelta degli amministratori», oppure avessero dimostrato la loro capacità con l'iscrizione alle liste commerciali o lo svolgimento di un impiego pubblico. In base al secondo criterio, era richiesto un censo di 100 lire annuali, continuandosi a ritenere il comune «prevalentemente, una comunione di interessi e quindi non era possibile prescindere da questo elemento e abolirlo» e avendo scelto di elevare di molto la soglia di censo richiesta rispetto a quella pretesa per gli uomini (5 lire di contribuzione diretta; per le donne si sarebbero calcolate tutte le imposte pagate a qualunque titolo) per evitare di «concedere il diritto di voto a donne, che per la loro ristretta capacità, non sarebbero in

anche la XXIII Legislatura del Regno terminò senza che l'elettorato femminile avesse fatto concreta comparsa, anche solo a livello locale.

5. *La via giudiziaria alle urne, tra esiti insoddisfacenti e illusioni momentanee*

Se finora si sono analizzati a fondo i tentativi di rendere le donne elettrici attraverso la via parlamentare, non si può tacere di come alcune donne provarono, all'inizio del '900, ad accedere all'elettorato attivo (con riferimento, questa volta, alle elezioni politiche) per via amministrativa, che si trasformò ben presto in giudiziaria, vista la reazione delle autorità del tempo. Varie cittadine avevano richiesto di iscriversi alle liste elettorali nei loro comuni di residenza: costoro motivarono la richiesta allegando l'assoluta mancanza, all'interno della legge elettorale politica, di disposizioni che precludessero espressamente alle donne la possibilità di essere inserite in dette liste.

Fin dal primo paragrafo si è detto che l'esclusione esplicita dell'elettorato attivo e passivo femminile amministrativo era probabilmente dovuta alla necessità di marcare la discontinuità rispetto ad alcune normative preunitarie (che consentivano alle donne di votare ed essere elette), mentre nulla di simile era stato previsto per le elezioni politiche. Il fatto che il legislatore sull'elettorato politico femminile nulla avesse sentito il bisogno di dire faceva applicare a molti interpreti il noto brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*; la tesi delle donne e di chi sosteneva il loro diritto di voto, al contrario, si può riassumere con la massima (quasi opposta) *ubi lex noluit dixit, ubi tacuit sivit*, assumendo il silenzio della legge come segno non di volontà del legislatore, ma di non contrarietà a una certa fattispecie[166].

Risale al 26 febbraio 1906 l'invito-proclama della pedagogista e antropologa Maria Montessori rivolto alle donne cittadine italiane, affinché si iscrivessero alle liste elettorali politiche, stante la ricordata assenza di disposizioni contrarie. Alle spalle di quel documento non c'era solo la bat-

grado di usarne con coscienza».

[166] Sulla notevole ambiguità ed equivocità, dal punto di vista del sesso di chi è titolare del diritto di voto, di un'interpretazione sistematica di tutte le disposizioni in materia di elettorato, v. Brunelli, *Il suffragio politico femminile*, cit., p. 176 ss.

taglia di quasi mezzo secolo nelle aule parlamentari vista sin qui per tentare di estendere il suffragio, o l'impegno extraparlamentare altrettanto lungo di non poche donne, presenti in varie Regioni e che spesso avevano fatto sentire la loro voce per chiedere alle istituzioni di riconoscere i loro diritti. C'era soprattutto un cammino intenso di rivendicazioni ed emancipazione, fatto di sforzi e impegni quotidiani, di idee elaborate, praticate e messe in circolo, magari nate all'estero e approdate in Italia (grazie a chi le aveva conosciute e, non di rado, a chi le aveva formate): quel cammino[167] aveva reso le donne italiane sempre più consapevoli della loro condizione, delle loro potenzialità e dei limiti, degli ostacoli rappresentati da norme scritte o – come in questo caso – non scritte.

L'appello di Montessori (firmato a nome della Società 'Pensiero e Azione' da lei co-fondata), al pari di varie iniziative di comitati suffragisti formatisi dal 1905, fu raccolto da varie donne che, mostrando di integrare i requisiti indicati dal Titolo I del r.d. n. 999/1882 (testo unico della legge elettorale politica), chiesero alle loro giunte comunali l'iscrizione alle liste elettorali politiche; in caso di diniego, furono pronte a presentare reclamo al consiglio/commissione comunale e, in caso di rigetto, ad appellarsi alla commissione provinciale per gli appelli elettorali, come da Titolo II della stessa fonte.

In non pochi casi, le istanze delle aspiranti elettrici furono accolte dai rispettivi organi amministrativi[168], ma i provvedimenti favorevoli furono impugnati dai pubblici ministeri davanti alle Corti d'appello competenti (cui si rivolsero anche le donne nell'impugnare il nuovo diniego all'iscrizione): tra chi era chiamato all'applicazione concreta delle disposizioni evidentemente non c'era uniformità di interpretazioni degli stessi testi. I procuratori motivarono i gravami con la supposta carenza di diritti politici in capo alle donne (e, a volte, la mancata rappresentanza diretta dei loro inte-

[167] Sulle varie tappe di questo cammino v. relativamente in breve P. Gaiotti De Biase, *Che genere di politica?*, vol. 1, Roma 1998, pp. 44-71.

[168] Brunelli, *Il suffragio politico femminile*, cit., pp. 192-193 citò i casi delle commissioni provinciali di Caltanissetta (primo luogo in cui le donne avrebbero chiesto di poter votare), Imola, Palermo, Venezia, Cagliari, Ancona, Firenze, Brescia, Napoli, Torino. Non di rado si trattò di decisioni prese a maggioranza, magari addirittura di un solo voto, come avvenne per il caso delle prime dieci elettrici di Senigallia e Montemarciano: M. Severini, *Il voto negato. La battaglia isolata di dieci maestre marchigiane*, in Sbano (a cura di), *Donne e diritti*, cit., p. 76.

ressi, stante le norme fiscali allora vigenti): diedero loro ragione – guardando alle pronunce del 1906[169] – le Corti d'appello di Palermo[170], Venezia[171], Cagliari[172], Firenze[173], Brescia[174] e Napoli[175], negando costantemente che la donna avesse mai avuto diritti politici (anche avvalendosi delle discussioni parlamentari che avevano considerato al più la possibilità di un elettorato femminile amministrativo, mai per le elezioni politiche)[176].

[169] Tutte le decisioni sono state analizzate a fondo, cogliendone punti di forza e di debolezza, in Brunelli, *Il suffragio politico femminile*, cit., pp. 192-220.
[170] C. app. Palermo, 9 luglio 1906, in *Giur. it.*, 1906, pt. 3, col. 58 ss.
[171] C. app. Venezia, 14 luglio 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, col. 1206 ss.
[172] C. app. Cagliari, 19 luglio 1906, in *Giur. it.*, 1906, pt. 3, col. 378 ss.
[173] C. app. Firenze, 14 agosto 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, col. 1185 ss.
[174] C. app. Brescia, 10 ottobre 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, col. 1316 ss.
[175] C. app. Napoli, 5 novembre 1906, in *Giur. it.*, 1906, pt. 3, col. 404 ss.
[176] Approfondita era parsa la sentenza della Corte fiorentina. *In primis* aveva distinto i piani dei diritti civili (con una sostanziale parificazione dei sessi) e di quelli politici (per i quali l'incapacità sarebbe stata la norma e non si è mai dubitato, pure senza indicazioni espresse, che l'esercizio di quelle funzioni spettasse soltanto agli uomini), sottolineando che, nel diritto pubblico italiano, le donne erano sempre state abilitate a esercitare pubbliche funzioni con leggi speciali o comunque *apertis verbis*. Considerando la *ratio legis*, per i giudici non si poteva interpretare l'art. 24 St. per parificare uomini e donne quanto ai diritti politici: all'epoca della promulgazione dello Statuto la donna non era in condizioni di parità, dunque non era nella mente del legislatore equiparare in quel senso i due sessi; diversamente, si sarebbero dovute aprire alle donne le porte delle massime carriere militari e, soprattutto, le donne sarebbero state necessariamente anche eleggibili (passaggio ripreso pure dalla pronuncia di Cassazione romana che ha riformato la 'sentenza Mortara').
Meno inattaccabile appare la parte della decisione in cui, ritenendo *ab absurdo* possibile l'elettorato passivo femminile, i giudici erano arrivati a immaginare un Parlamento composto in maggioranza da donne che avesse costretto il Re a dar corso al «nuovo e bizzarro spettacolo» di un governo interamente femminile: «ciò non è serio, e non è verosimile che la legge lo abbia voluto», vista la legge salica che governava l'accesso al trono in base allo stesso Statuto che si voleva leggere in chiave filo-femminile. Quanto alla mancata esclusione esplicita delle donne dall'elettorato politico, per la corte l'indicazione era espressa per le elezioni amministrative perché, in mancanza, le donne sarebbero state elettrici vista la loro titolarità dei diritti civili, mentre non c'era motivo di mettere in chiaro lo stesso per il voto politico (non godendo la donna di diritti politici); immaginare che alle donne il legislatore avesse potuto negare il 'minore' elettorato amministrativo, concedendo invece il 'maggiore' diritto politico, ai giudici era parsa «la più grande incoerenza e la più deplorevole contraddizione» (rispetto al principio *in plus inest et minus*).
Da ultimo, la Corte negava che nella normativa mancassero indicazioni chiare sulla negazione dell'elettorato politico alle donne: la scelta di non disperdere il censo della moglie e

Di segno ben diverso fu la sentenza emessa dalla Corte d'appello di Ancona[177], presieduta da Lodovico Mortara (pure estensore della pronuncia)[178]. Essa era stata generata dall'appello del Procuratore del Re presso il tribunale di Ancona, volto a rimuovere gli effetti dell'iscrizione alle liste elettorali politiche di dieci maestre – nove di Senigallia, una di Montemarciano – che avevano ottenuto il titolo dalla commissione elettorale provinciale anconetana, integrando i requisiti di età, alfabetizzazione, capacità (per il loro possesso della licenza magistrale) e godimento dei diritti civili e politici. Il pubblico ministero aveva appunto messo in dubbio quest'ultimo elemento, ritenendo che le richiedenti, in quanto donne, fossero prive di diritti politici o comunque incapaci di esercitare il diritto al voto.

Mortara si dovette interrogare innanzitutto sull'applicabilità dell'art. 24 St. (su cui la commissione aveva basato le sue decisioni) anche alle donne, pure quanto al godimento dei diritti politici. Per il giudice era «chiaro che il nome di regnicoli comprende i cittadini dei due sessi», come risultava anche dal successivo art. 25: questo poneva a carico di «essi» (gli stessi regnicoli) gli obblighi tributari, senza che alcuno avesse mai pensato a esentarne le donne. Il giudice contestava poi la tesi che negava i diritti politici alle donne, ritenendo «i diritti fondamentali, vale a dire la libertà individuale, la inviolabilità del domicilio, la libertà di manifestare le proprie opinioni per mezzo della stampa, il diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi […] certamente comuni ai due sessi»; lo stesso doveva dirsi per altri diritti a contenuto patrimoniale (inviolabilità della proprietà privata, necessità che il singolo

della vedova doveva avere come presupposto l'incapacità elettorale della donna; a monte, i tentativi di introdurre l'elettorato (politico o amministrativo) femminile erano tutti falliti e questo non poteva essere privo di conseguenze.

[177] C. app. Ancona, 25 luglio 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, col. 1060 ss.: per il testo integrale, v. Sbano (a cura di), *Donne e diritti*, cit., pp. 207-213.

[178] Su Mortara – più noto per i suoi studi di diritto processuale civile e costituzionale – oltre al classico P. Calamandrei, *Lodovico Mortara*, in *Rivista di diritto civile*, 1937, n. 39, p. 466 ss., v. almeno F. Cipriani, *Lodovico Mortara nella storia del diritto italiano*, in Sbano (a cura di), *Donne e diritti*, cit., pp. 35-63 e N. Picardi, voce *Mortara, Lodovico*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 77, Roma 2012. Per una rilettura recente – romanzata ma informata – sulla figura di Mortara e sulla vicenda qui ricordata, v. M.R. Cutrufelli, *Il giudice delle donne*, Milano 2016; una ricostruzione storica si trova pure in M.P. Bigaran, *Progetti e dibattiti parlamentari sul suffragio femminile: da Peruzzi a Giolitti*, in *Rivista di storia contemporanea,* 1985, n. 1, pp. 50-82.

tributo sia imposto per legge), ma considerati politici «in quanto regolati dallo Statuto nei rapporti con lo Stato». La sentenza rifiutava chiaramente una concezione che restringeva i diritti politici a quelli legati all'esercizio di pubbliche funzioni o cariche pubbliche, distinguendo i diritti di libertà (tesi invece sostenuta da studiosi come Vittorio Emanuele Orlando, non a caso critico con la sentenza anconetana). Tra i diritti politici si faceva rientrare, oltre all'elettorato, la stessa cittadinanza, «disciplinata nel codice civile con disposizioni generali comuni indubitabilmente ai due sessi».

Per Mortara si poteva allora negare che il requisito del godimento dei diritti civili e politici posto dalla legge elettorale politica escludesse in automatico le donne dall'elettorato: «Allorquando il legislatore ha voluto stabilire, a ragion veduta, che le donne siano escluse dal diritto elettorale, ha sancito contro le medesime una espressa interdizione», com'è avvenuto sempre per le elezioni amministrative, mai per quelle politiche. Non si poteva dare lo stesso significato agli artt. 8 e 12 relativi rispettivamente al censo della moglie e a quello della moglie separata e della vedova: erano norme dedicate a situazioni particolari (donna parte di una famiglia con il coniuge o con discendenti/affini maschi di primo grado), in cui la legge preferiva che il censo della donna fosse conteggiato a favore degli uomini di famiglia, ma «a tutto rigore non bastano da sole a dimostrare che alla donna in qualunque condizione e per qualunque titolo sia negato codesto diritto».

Quelle disposizioni, dettate pure per le elezioni locali, non pareva bastassero a escludere le donne dal voto, poiché si inserì una disposizione *ad hoc* per porre le donne tra i soggetti privati di elettorato attivo e passivo. Neanche in sede di riforma della legge comunale, nei lavori preparatori citati da altre corti, risultava che qualcuno avesse creduto sufficienti per escludere l'elettorato amministrativo femminile le norme sulla riattribuzione del censo (approvate per prime), proponendo di cancellare le donne dall'elenco dei soggetti non elettori né eleggibili. L'ultima versione della legge elettorale politica precedeva di pochi anni la riforma di quella amministrativa: il fatto che comprendesse le disposizioni sul censo e non l'esclusione dall'elettorato per Mortara era una differenza di «evidente altissimo valore».

Non accettava il giudice che si facesse valere la volontà negativa espressa dal legislatore nella legge comunale e provinciale come inevitabilmente efficace anche in quella relativa al voto politico, più importante: erano due

consultazioni del tutto diverse quanto a motivazioni e criteri ispiratori (linee e ideali dei partiti a livello nazionale, questioni economico-amministrative a livello locale); soprattutto, ogni altra specie di incapacità elettorale era «singolarmente ed espressamente sancita» in entrambe le leggi, quindi sarebbe stato irragionevole pretendere di far riverberare «per necessità» un'incapacità prevista in una disciplina in un'altra in cui essa non è contemplata.

Per Mortara poi non era corretto un criterio pure adottato da altre corti, cioè assumere l'incapacità come regola e la capacità come eccezione per i diritti politici, per cui occorrevano disposizioni che attribuissero gli ultimi in modo esplicito: egli dimostrò che certi diritti politici erano stati riconosciuti senza introduzioni espresse (magari, com'era avvenuto con la capacità di testimoniare negli atti pubblici, solo abrogando le disposizioni che escludevano le donne dalla funzione). Non ebbe più fortuna, all'interno della sentenza, l'argomento dell'intenzione del legislatore, con riferimento alla 'relazione Zanardelli'. Al di là dell'opinione del relatore, per il quale gran parte delle donne non avrebbe aspirato al voto (i movimenti suffragisti e le richieste di iscrizione alle liste elettorali dimostravano altro), Mortara interpretò restrittivamente l'art. 3 delle disposizioni preliminari al codice civile: l'intenzione del legislatore doveva essere cercata «nel testo della legge, non fuori di esso», i lavori preparatori parlamentari essendo solo «un sussidio, non una fonte diretta».

Di più, il giudice colse la necessità per la legge di «governare i bisogni e le contingenze della vita sociale per un tempo illimitato», senza cristallizzarsi nella lettura data alla sua entrata in vigore, ma vivendo «la vita stessa della civiltà […] animata dallo spirito di questa»: toccava all'interprete (e al magistrato del caso concreto) far luce sul senso da attribuire a un testo, adattandolo ove «l'ermeneutica guidata da criteri razionali gli dimostri che il testo lo autorizza[sse]».

Sulla base di tutte queste osservazioni, Lodovico Mortara concluse che la questione riguardava «l'estensione di un diritto politico che qualcuno definì pure diritto naturale»: in quel senso, «quasi nessuno» negava che questo appartenesse «a tutti i soggetti capaci», a prescindere dal sesso. Ciò bastava per respingere il gravame del pubblico ministero e mantenere l'efficacia dell'iscrizione alle liste elettorali delle dieci donne.

In tempi in cui era forte l'*auctoritas* della tradizione, della legge, del

Parlamento (e di uomini stimati come Zanardelli), fece scalpore la scelta di un'interpretazione dinamica, fondata sul diritto 'vivente'[179], attenta ai mutamenti del contesto socio-giuridico e alle istanze che vi si facevano strada. Il coraggio di tale posizione appare più significativo se si considera che essa traeva origine da considerazioni svolte solo sul piano del diritto, senza fondarsi su convinzioni personali del giudice[180]. Non stupisce che all'indomani della 'sentenza Mortara' si siano registrati vari commenti negativi degli studiosi[181] sulla decisione della Corte d'appello di Ancona; era soprattutto era arrivata l'impugnazione da parte del pubblico ministero, che avrebbe portato la questione davanti alla Corte di cassazione di Roma.

Come si è anticipato, il collegio alla fine del 1906 emise un verdetto[182] opposto a quello della sentenza di Corte d'appello. Il Procuratore generale presso la Corte d'appello (e con lui il nuovo pubblico ministero, il senatore Oronzo Quarta) aveva lamentato la falsa applicazione dell'art. 24 St. e da lì partiva il ragionamento della Cassazione romana: la lettura omnicomprensiva fatta da Mortara della disposizione statutaria non veniva bocciata *in toto*, ma significativamente ridimensionata (l'argomento non poteva «avere nella risoluzione della presente questione la importanza che la Corte ha creduto» di potergli dare). L'eguaglianza nel godimento dei diritti politici di

[179] Sulla stessa linea, v. L. Lacchè, *«Personalmente contrario, giuridicamente favorevole». La «sentenza Mortara» e il voto politico alle donne (25 luglio 1906)*, in Sbano (a cura di), *Donne e diritti,* cit., pp, 144-145: «Il magistrato non "crea il diritto", ma ne ricava la "parola viva" individuando la massima di decisione nel testo della legge»; interessante il richiamo al modello di giudice-interprete come «cauto adeguatore» del diritto, ripreso da L. Luzzati, *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Milano 1990, pp. 133 ss.

[180] Com'è noto, Mortara subito dopo l'emissione della sentenza – in un'intervista rilasciata al *Giornale d'Italia*, ora contenuta in M. Severini, *Dieci donne. Storia delle prime dieci elettrici italiane*, Macerata 2012, p. 29 – si sarebbe dichiarato «personalmente contrario» al suffragio politico femminile.

[181] Oltre alla già vista *Nota* di V.E. Orlando, v. G. Mosca, *Contro una sentenza*, in *Corriere della Sera*, 26 agosto 1906 e altri interventi su quotidiani di rilievo nazionale; pur commentando altre Corti, non era più tenero verso quella di Ancona G. Favini, *Nota* a C. app. Brescia, 10 ottobre 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, coll. 1316-1318; negativamente sulla "sentenza Mortara", pur in momenti successivi, v. M. Siotto Pintor, *Nota* a Cass. Roma, 15 dicembre 1906, in *Foro it.*, 1907, pt. 1, coll. 73-77 e Id, *Nota* a C. app. Roma, 18 maggio 1907, in *Foro it.*, 1907, pp. 911-916.

[182] Cass. Roma, sez. civ., 4-15 dicembre 1906: il testo qui seguito è quello integrale, pubblicato in Sbano (a cura di), *Donne e diritti*, cit., pp. 185-193.

tutti i regnicoli senza distinzione di sesso poteva riguardare genericamente «qualche cosa di diverso da diritti meramente civili», ma non si poteva dedurre che alle donne fossero in automatico concessi *tutti* i diritti politici: lo stesso art. 24 permetteva eccezioni determinate dalle leggi.

Il Supremo collegio adottava poi la distinzione – non accettata dalla corte anconetana – tra diritti politici in senso lato, «determinati dal solo fatto della cittadinanza» e spettanti anche alle donne «quali attributi della stessa personalità», e diritti politici in senso stretto, la cui generica capacità poteva forse spettare *ex* art. 24 anche alle donne, ma certamente non la titolarità, per la quale si riteneva necessaria «un'espressa disposizione di legge» che ne concedesse l'esercizio. Di più, la proclamazione del principio di eguaglianza non poteva spiegare i suoi effetti fino a estendere alle donne il diritto di voto, poiché la parificazione tra uomini e donne non sarebbe stata nella mente dei compilatori dello Statuto, viste le molte limitazioni alla sfera giuridica della donna sopravvissute alla sua entrata in vigore o confermate in seguito (comprese quelle in tema di elettorato amministrativo).

L'assenza di disposizioni che negassero esplicitamente il diritto di voto alle donne era ammessa dalla Cassazione romana, ma per questa era innegabile che alla base della disciplina di tutte le pubbliche funzioni ci fosse il «non potere le donne venir ammesse ad una qualsiasi partecipazione di funzioni e cariche attenenti alla vita politica dello Stato», un presupposto-principio così radicato «che non si è sentito neppure il bisogno di dichiarare espressamente», mentre occorsero leggi *ad hoc* perché le donne assumessero certi ruoli e funzioni.

Nella sentenza entrava così il 'non detto', il 'dato per scontato': un elemento scivoloso che Mortara si era ben guardato dall'utilizzare nella sua decisione, ma che per i giudici del ricorso, sotto forma di norme, consuetudini e «tradizioni sempre riconosciute», formava parte integrante del diritto pubblico vigente. Ciò permetteva alla Corte di escludere che, vista la posizione delle donne in base alle norme di diritto pubblico allora vigenti, le stesse donne potessero esercitare il diritto di voto, non essendo queste ammesse a partecipare per la maggior parte alla *res publica*. Pur mancando una legge (*stricu sensu*) che dettasse un'eccezione *ex* art. 24 St., per la Cassazione romana non c'era «alcun bisogno di dimostrare» che in quell'articolo rientravano pure le eccezioni risultanti «dalle regole fondamentali e dallo

spirito informatore di tutta la legislazione in materia di pubblico diritto».

A fronte dell'applicazione di una norma non scritta, desumibile dal contesto, la Corte considerò più significativa l'assenza di una disposizione che, in occasione delle riforme elettorali, avesse esplicitamente esteso alle donne il diritto di voto e ne avesse regolato l'esercizio: mancando questa, per il collegio era impossibile desumere il diritto al voto politico delle donne per il solo fatto che questo non era proibito, visto che – dati i presupposti desunti prima – non c'era alcun bisogno di proibirlo *apertis verbis*.

Ancora, la configurabilità (anche solo astratta) dell'elettorato politico femminile avrebbe reso meno giustificabili le disposizioni sulla riattribuzione del censo della donna sposata al marito (tra l'altro senza che lei debba dare il suo consenso) e della moglie separata o della vedova a un figlio o un genero (stavolta su sua indicazione): se le donne avessero potuto votare, non ci sarebbe stata ragione di avvantaggiare con il loro censo altri soggetti, così come la mancata previsione per la madre maritata della delega ai figli del proprio diritto elettorale era giustificata con l'inesistenza di quel diritto.

Il confronto tra la disciplina delle elezioni politiche e di quelle amministrative portò poi i giudici a sostenere – con un nuovo discorso opposto rispetto a quello di Mortara – che l'esclusione esplicita delle donne dall'elettorato nella legge sul voto locale non era stata inserita perché necessaria a sbarrare loro l'accesso alle urne (diversamente possibile): essa confermava «con una ulteriore sanzione positiva quella esclusione che risultava già indirettamente» dalle disposizioni sulla riattribuzione del censo elettorale a un familiare, «conseguenza indiscutibile della condizione fatta alla donna dal pubblico diritto imperante»; in più, l'esclusione espressa era stata mantenuta come cesura rispetto alle esperienze di certi Stati preunitari italiani e per marcare la differenza rispetto ad alcuni ordinamenti stranieri.

Lo stesso fallimento delle proposte parlamentari volte a estendere alle donne il suffragio, per la Cassazione, evidenziava che il suffragio politico femminile in Italia non era mai esistito (sarebbe stato irragionevole altrimenti negare apertamente alle donne il voto amministrativo); dall'altra rendeva «inconcepibile che il diritto di concorrere alla nomina dei rappresentanti della nazione si fosse potuto acquistare dalle donne […] quasi inconsapevolmente, e senza che il legislatore si rendesse conto della impor-

tanza degli effetti» dell'esercizio di quel diritto, in termini di dimensione e composizione del corpo elettorale, occorrendo una «lunga e studiata preparazione» e una «matura ponderazione di tutte le conseguenze» di simili riforme.

L'ultimo punto della sentenza è già stato anticipato all'inizio di questo capitolo: la considerazione delle donne come soggetti (pienamente titolari) di diritti politici *ex* art. 24 St. avrebbe dovuto produrre fino in fondo le sue conseguenze, «ed allora – scrisse il collegio – riuscirebbe malagevole il rinvenire la ragione per cui non potessero le donne diventare eleggibili», richiedendo l'art. 40 St. il solo possesso dei diritti civili e politici. L'elettorato passivo (politico) femminile veniva presentato come esito da evitare assolutamente (come 'male peggiore', per riprendere l'espressione di prima); più realisticamente si sarebbe trattato – per dirla con le parole che Giolitti avrebbe pronunciato pochi mesi dopo, intervenendo sulla petizione Mozzoni del 1907 – di un'eventualità che una parte maggioritaria o consistente di cittadini (soprattutto uomini) non avrebbe compreso, potendo opporre una «reazione violenta» già se l'estensione fosse stata fatta dal Parlamento, figurarsi se ciò fosse avvenuto *ope et iussu iudicis*.

Per lasciare che fosse solo il legislatore a riconoscere l'eventuale bisogno di riforme nella sfera pubblica – come quella del voto politico – magari individuando temperamenti e cautele ritenuti necessari o convenienti, la Cassazione di Roma ritenne di dover accogliere il ricorso del pubblico ministero, annullando la 'sentenza Mortara' e rinviando la causa alla Corte d'appello di Roma: questa si sarebbe pronunciata cinque mesi dopo[183], accogliendo il ricorso e cancellando dalle liste elettorali i nomi delle prime dieci (potenziali, non essendosi frattanto votato) elettrici. Il collegio, pur non accettando di desumere l'incapacità elettorale dalle norme sulla riattribuzione e destinazione del censo ai fini elettorali (erano fattispecie eccezionali, da non estendere «oltre i casi e tempi in esse espressi», art. 4 disp. prel. c.c.), ritenne che l'art. 24 St. non potesse essere interpretato in modo da parificare pienamente uomini e donne sul piano dei diritti politici (oltre che civili), poiché non deponeva in tal senso lo *ius commune*. Per la sua formazione nell'ambito del diritto pubblico conservava ancora «una

[183] C. app. Roma, sez. I civ., 8-18 maggio 1907, già in *Foro it.*, 1907, pt. 1, coll. 911-919; ora in Sbano (a cura di), *Donne e diritti*, cit., pp. 195-205.

importanza pratica grandissima» la consuetudine, dunque il 'non detto', il 'dato per scontato', con ciò che ne conseguiva in termini di (non) titolarità dei diritti politici in capo alle donne.

Fallito su tutta la linea – dopo la pronuncia di Cassazione che aveva annullato la 'sentenza Mortara' – il tentativo di riconoscere alle donne l'elettorato politico attivo a legislazione vigente, non stupisce che pure i successivi passaggi parlamentari che avrebbero consentito di introdurre il suffragio femminile non abbiano portato risultati. Si è detto, a chiusura del paragrafo precedente, del progetto Gallini, il cui *iter* era stato lento e puntualmente incompiuto. Quanto alla nuova riforma del testo unico della legge comunale e provinciale, essa avvenne con l. 19 giugno 1913, n. 640; ribadì anche per le elezioni amministrative il primo nucleo del suffragio universale maschile, ma continuò a non prevedere l'elettorato femminile.

Il relativo disegno di legge presentato dal presidente Giolitti[184], nel testo arrivato alla Camera, prevedeva che il nuovo art. 22 del t.u. recitasse: «Le donne non possono essere iscritte nelle liste elettorali amministrative e non sono eleggibili agli uffici designati dalla presente legge». Si è detto come la scelta di sottolineare in modo più netto l'esclusione dell'elettorato attivo e passivo femminile potesse essere una conseguenza dell'aver imboccato la via del suffragio universale maschile, con la necessità – specie dopo la 'sentenza Mortara' – di mettere bene in chiaro, senza fraintendimenti, che alle cittadine non era permesso partecipare al voto. Eppure la formula scelta, più lunga ed evidente ma meno svilente per la dignità femminile rispetto al passato[185], poteva celare un piccolo passo avanti, pur senza effetti subito

[184] A.P., xxiii Legislatura del Regno (sessione 1912-1913) – Camera dei Deputati, n. 1388, «Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale 21 maggio 1908 n. 269». Il d.d.l. venne presentato alla Camera il 3 maggio 1913.

[185] Lo stesso Giolitti, durante la discussione del d.d.l. Crispi nel 1888, aveva replicato al deputato Bartolomeo Gianolio, che voleva mantenere l'elencazione delle categorie di soggetti né elettori né eleggibili *ex* art. 26, l. n. 2444/1865, all. A (donne comprese): «Abbiamo già escluso, nella seduta di ieri, con un voto esplicito, il voto alle donne; ed egli vorrebbe ora ripetere la stessa affermazione nel suo emendamento; questa ripetizione non mi pare opportuna. / Quanto all'articolo 26, ripeto che non lo si riproduce nella legge nuova; che il medesimo resta in vigore nelle parti non mutate da questa nuova legge […]». Il deputato rispose: «L'articolo 10 del disegno di legge, riproduce l'articolo 26 della legge attuale, che è testualmente mantenuto dalla Commissione, ed è in questo articolo che vi è l'esclusione delle donne. Io non ho fatto altro che riportare nel mio emendamento

tangibili. Il deputato Giacomo Bonicelli, relatore a Montecitorio, notò che – pur con l'ennesima presa d'atto che non era ancora matura una soluzione legislativa alla questione elettorale femminile – il nuovo testo unico non diceva più che le donne non erano elettrici, ma solo che non potevano essere iscritte nelle liste[186]. In pratica ciò non portava progressi rispetto al passato; la nuova formulazione, però, oltre a non accomunare più le mancate elettrici a una sgradevole serie di categorie 'indegne', non pareva più porre in discussione la capacità elettorale delle donne, negando loro 'solo' l'esercizio del diritto di voto (ma facilitando una successiva rimozione del diniego).

Il progetto di legge arrivò in aula alla Camera il 10 giugno 1913 (tra le sedute di fine legislatura): fu discusso pure l'elettorato amministrativo femminile. Pose il problema Alfonso Lucifero: sei anni prima il Parlamento aveva discusso la petizione Mozzoni e il governo (sempre di Giolitti) si era impegnato solo ad avviare un nuovo studio della questione, ma davanti a un disegno di legge non cogliere l'opportunità sarebbe stata «gran colpa da parte della Camera»: il tema era entrato nella coscienza pubblica, residuavano resistenze più per tradizione che per altro, mentre le donne avevano contribuito sempre di più alla ricchezza pubblica, meritando l'elettorato amministrativo (e, per Lucifero, anche quello politico, da considerare come obiettivo se il Parlamento non lo avesse concesso subito)[187].

Ferdinando Martini, firmatario (con Pantano, Luzzati, Sonnino e altri) di un o.d.g. che chiedeva al Governo di presentare un disegno di legge «per regolare» il suffragio amministrativo femminile, invitò Giolitti a concretizzare la sua disponibilità verso il voto alle donne, agendo per mutare la loro condizione nella famiglia e in certi istituti civilistici (non si era ancora fatto nulla), poi per estendere l'elettorato: aver dato il diritto di voto a molti analfabeti rendeva l'esclusione delle donne una scelta contraddittoria e umiliante[188].

Un altro ordine del giorno, volto a riconoscere «l'evoluzione economi-

l'articolo stesso voluto dalla Commissione, quindi la crudeltà verso il bel sesso non è da imputare a me, ma alla Commissione» (A.P., xvi Legislatura del Regno (2ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 14 luglio 1888 – resoconto stenografico, p. 4800).

[186] A.C. n. 1388-A, p. 3. La relazione fu presentata il 29 maggio 1913.

[187] A.P., xxiii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 10 giugno 1913 – resoconto stenografico, pp. 26570-26571.

[188] A.P., xxiii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 10 giugno 1913 – resoconto stenografico, pp. 26574-26575.

ca della società che ha trascinato la donna nel vortice della economia produttrice» e l'importanza di «riconoscere gradualmente alla donna i mezzi politici per la tutela dei suoi interessi», avendo come risultato l'acquisto dell'elettorato attivo e passivo locale, l'aveva presentato (assieme, tra gli altri, a Filippo Turati) il socialista Claudio Treves: per lui era già un miglioramento che nel nuovo testo normativo la donna non venisse «più in testa ai diffamati, agli interdetti, a tutte le persone le quali non possono per indegnità esercitare il voto» e le si riconoscesse potenzialmente la capacità elettorale pur senza iscriverla nelle liste, anche se si trattava di una formula «sottilmente perfida per fare un bell'atto di omaggio, senza evidentemente comprometterci». Per Treves la donna aveva interesse a partecipare (innanzitutto) al voto amministrativo, per tutti i servizi che i comuni svolgono per lei o in sua vece: era dunque tempo di riconoscere alle donne il suffragio negli stessi termini previsti per gli uomini[189].

Per Mario Magliano, del gruppo radicale, all'estero la partecipazione della donna all'attività legislativa e amministrativa aveva dato ottima prova e aveva distrutto i pregiudizi, dunque non c'era motivo per non concedere alle donne il diritto di voto, visto il suo impegno in tanti ambiti della vita della nazione; la possibile dissonanza tra capacità politica e capacità giuridica sarebbe stato un problema limitato e comunque l'obiettivo del pieno riconoscimento del diritto al voto (anche) per le donne sarebbe rimasto «opera nobile e doverosa»[190].

Per Carlo Ottavio Cornaggia Medici Castiglioni, firmatario di un ordine del giorno che impegnava il futuro esecutivo a presentare proposte sul suffragio amministrativo femminile alla ripresa dei lavori parlamentari, aver esteso la platea dei votanti con il suffragio universale (maschile) senza includere le donne, a dispetto dei «nuovi compiti» cui erano chiamate, pareva improponibile: si negava ciò «che in epoche di minori libertà e di minori diritti era loro concesso»[191].

Alla fine della discussione generale, Giolitti chiarì subito che lo scopo dell'intervento legislativo era permettere di applicare il suffragio universale pure alle elezioni amministrative successive. Quanto al suffragio femmi-

[189] *Ivi*, pp. 26575-26578.
[190] *Ivi*, pp. 26578-26580.
[191] *Ivi*, p. 26588.

nile, lo definì ancora come «questione di grande gravità» e si mostrò in astratto favorevole («io continuo a credere che al voto alle donne ci arriveremo»); era però perplesso di fronte all'o.d.g. Martini che, volendo «regolare il voto amministrativo alle donne», pareva ammettere un accesso al voto solo parziale, finendo inopportunamente per «ritogliere, dal punto di vista sociale, una gran parte di ciò che si è concesso con la riforma elettorale politica»[192]; dubitò pure dell'opportunità di allargare di molto la platea elettorale a fine legislatura[193], in condizioni socio-culturali non ideali[194]. Se non si fosse operato concretamente per diffondere l'istruzione tra le donne, la riforma elettorale sarebbe stata «un salto nel buio», le stesse parole usate tre anni prima per la discussione della petizione Mozzoni (segno che il tempo trascorso non aveva fatto evolvere né le opinioni, né la condizione femminile secondo Giolitti).

Il Presidente del Consiglio convinse Martini e Cornaggia a ritirare i loro ordini del giorno; Treves mantenne il suo, bocciato nella seduta pomeridiana dell'11 giugno 1913[195]. Fu l'ultima occasione per discutere nelle aule parlamentari dell'elettorato femminile, prima dello scoppio della prima guerra mondiale: quell'occasione oggi appare tristemente persa, in considerazione del contributo di idee di valore che – con più tempo a disposizione – sarebbe potuto arrivare già nel passaggio del progetto di legge al Senato (che aveva esaminato il testo per primo). Nell'aula di Palazzo

[192] Giolitti, più in generale, dubitava dell'opportunità di obbligare il Parlamento eletto dalle elezioni ormai imminenti con qualunque degli ordini del giorno proposti (A.P., xxiii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 10 giugno 1913 – resoconto stenografico, pp. 26589-26590).

[193] Che mancasse il tempo lo notava pure il relatore Bonicelli: Ivi, p. 26594.

[194] Cfr. *ivi*, p. 26590, per l'idea giolittiana per cui «in molte parti d'Italia, la donna non ha nella famiglia e nella società la posizione che avrebbe diritto di avere».

[195] Il giorno prima era stato significativo l'intervento con cui Filippo Turati aveva voluto far riflettere l'aula sulla serietà delle intenzioni di ognuno. Per chi affrontava la questione del voto alle donne con levità (riducendola a «un atto di galanteria»), non c'erano urgenze da fronteggiare, viste invece da chi riteneva fondamentale raggiungere l'obiettivo (come Giolitti aveva fatto per introdurre il primo nucleo di suffragio universale maschile). Turati aveva dunque proposto, in ordine al principio di gradualità, di concedere intanto alle donne il voto amministrativo e, per verificare chi era disposto a sostenere quella causa mettendo in gioco la sua responsabilità, aveva chiesto (per poi rinunciarvi) l'appello nominale sull'ordine del giorno Treves.

Madama, infatti, il 1° maggio 1913, nel corso della discussione del d.d.l. Giolitti[196], sul proposto nuovo art. 22 del testo unico della legge comunale e provinciale – com'era stato suggerito dall'Ufficio centrale – e, in generale, sul suffragio femminile intervenne Giorgio Arcoleo, tra i maggiori costituzionalisti attivi tra la fine dell'800 e l'inizio del '900: le sue parole, se debitamente considerate, avrebbero potuto aprire alle donne le porte dell'elettorato (non solo attivo) molto tempo prima.

Arcoleo non propose emendamenti alla disposizione o testi da votare, forse per ottenere il favore del Governo e non compromettere l'appoggio dell'esecutivo (in una nuova legislatura, in caso di riconferma) alla causa del suffragio femminile; volle però concentrarsi sul tema, poiché l'*iter* della legge era iniziato dal Senato, sperando che la Camera tornasse a occuparsi in modo approfondito della questione come in passato (cosa che, si è notato, non è accaduta per l'urgenza impressa da Giolitti all'approvazione del testo)[197].

Sapeva il giurista quanto fosse opportuno guardare con attenzione all'estensione del suffragio (si erano appena aperte le liste elettorali a molti analfabeti, «la cui forza è il numero ma il cui argine non è la cultura», e gli effetti dell'allargamento non erano ancora noti, anche quanto alla gestione pratica del voto di tutte quelle persone nuove[198]), ma la sua base erano gli interventi di Giolitti in Parlamento, nei quali aveva detto che si doveva partire dall'attribuire alle donne il voto alle elezioni amministrative, escludendo le politiche. Benché l'Italia avesse allora più gravi problemi da affrontare, per Arcoleo sarebbe arrivato il tempo di ragionare sul punto (anche grazie all'impegno costante e sobrio delle associazioni femministe): la nuova situazione di «suffragio quasi universale», poi, faceva logicamente concludere per la capacità elettorale della donna (da riconoscere, non da concedere), mentre era ragionevole avere idee diverse sul suo esercizio[199].

[196] A.P., xxiii Legislatura del Regno (sessione del 1909-1913) – Senato del Regno, n. 935-A, «Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale del 21 maggio 1908, n. 269».

[197] A.P., xxiii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Senato del Regno, tornata del 1° maggio 1913 – resoconto stenografico, p. 10238.

[198] Ne sarebbe stata consapevole anche la Commissione del Senato chiamata a valutare il progetto di legge, anche se altrettanto forte era la consapevolezza di non poter (più) ritenere la donna culturalmente incapace: *Ivi*, p. 10240.

[199] *Ivi*, p. 10239: «non può prescindersi dall'attuale momento politico che altre e gravi

Si dimostrò poco appassionato alle dispute tra chi immaginava l'arrivo al suffragio con passi graduali (a seguito di altre equiparazioni) e chi preferiva una progressiva estensione a partire dalle categorie più acculturate e inserite nella società, o a seconda dello stato civile[200]. Per il costituzionalista, infatti, non si dovevano «confondere le questioni giuridiche che riguardano la capacità civile con quelle che riflettono la capacità politica e amministrativa»: «[i]l voto rappresenta l'individuo, mentre la famiglia è nucleo, gruppo, gerarchia». Eliminare gli ostacoli giuridici che la donna doveva ancora sopportare era urgente (lo stesso Giolitti l'aveva più volte dichiarato), ma non occorreva attendere quelle riforme per introdurre il suffragio femminile[201].

Arcoleo aveva colto la peculiarità (e la diversa qualità) che avrebbe avuto il voto femminile, specie se messo a confronto con quello degli appena ammessi analfabeti, forti essenzialmente del loro numero e di quel «minimo d'esperienza», generalmente dato dal servizio militare e dall'emigrazione. Le cittadine non potevano contare su ciò, ma – sottolineava – «sarebbe assurdo discutere oggi della capacità intellettuale della donna» (messa da parte ogni teoria parascientifica volta a negarla)[202], soprattutto ove questa

cure impone […]. Questo non è ristagno, ma sosta; ho fede in quel risveglio che più volte e in caso recente ha mostrato la pubblica opinione, che pareva sopita o depressa. / E lo attesta anche meglio il movimento stesso della lega muliebre, intesa a conseguire senza tregua, ma senza eccessi, il nobile fine di partecipare alla vita pubblica. […] / Ma l'attesa, ripeto, non significa oblio o abbandono: ormai di fronte alla nuova situazione del suffragio quasi universale, deve ritenersi acquisito il principio della capacità elettorale nella donna, ove non si voglia ammettere l'assurdo che il sesso elimini o cancelli intelligenza, cultura, attività ed interesse. Né risponde la parola arcaica di concessione: ogni franchigia di popolo libero è riconoscimento. / Si tratta dunque di applicazione, e qui sorgono i dispareri».

[200] *Ibidem*, non senza ironia: «Vi ha chi, esperto della geometria piana, delinea i cerchi concentrici: la personalità giuridica della donna; la famiglia; il voto amministrativo; il voto politico. Vi ha chi, avvezzo alle filosofiche classificazioni, procede col sistema delle categorie, dall'alto in basso: diplomate negli istituti superiori o nelle scuole medie; esercenti nel commercio o nelle industrie; impiegate in pubblici uffici o censite, augurando alla seconda generazione il voto per le maestre, ed alla terza quello per le donne consacrate al lavoro dei campi o delle officine. / Altri poi stabilisce la graduatoria sullo stato civile: maritate, più o meno, con dote o senza; nubili o vedove, e così via. Né vorrei tradotti i vari sistemi in mappe a colori, forse più complesse d'una carta geografica. *(Si ride)*».

[201] A.P., xxiii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Senato del Regno, tornata del 1° maggio 1913 – resoconto stenografico, pp. 10239-10240.

[202] *Ibidem*: «Non mancheranno ragioni favorevoli o contrarie che i dromedari della scienza

avesse avuto titoli di studio elevati o ruoli scolastici dirigenziali; dovevano poi considerarsi le donne «che l'impulso dei tempi e le condizioni nuove spingono, anche allo scopo di ottenere l'autonomia economica, all'Ateneo, all'officina, alle aziende, ai pubblici uffici», dunque al centro della società, dovendosi riconoscere loro piena cittadinanza e capacità.

Per lo studioso, se quello esteso agli analfabeti doveva considerarsi un «voto aritmetico che allarga», quello esercitabile dalle donne sarebbe stato un «voto che eleva», visto il livello di capacità espresso dalle aspiranti elettrici: una dimensione *verticale* del voto, che avrebbe potuto elevare il livello della rappresentanza, controbilanciando l'espansione *orizzontale* e quantitativa legata agli analfabeti con l'apporto di persone diversamente (ma non meno) titolate.

Arcoleo si rammaricava di come il legislatore avesse solo edulcorato[203] la disposizione che negava l'elettorato femminile: le donne, non più escluse dall'elettorato *tout court* né in «mala compagnia» di inabilitati e indegni, non sarebbero state iscrivibili nelle liste elettorali («non escludendo […] un diritto potenziale, o almeno evitando la cruda forma di una incapacità o di un ostracismo»); il nuovo testo aveva «salvato la forma, accompagnando le donne alla porta dell'elettorato, con squisita signorilità»[204]. Si doveva invece ripartire dall'attribuzione del suffragio amministrativo (già ritenuta configurabile in occasione della riforma Crispi), senza fermarsi per le difficoltà connesse a situazioni o contesti locali[205] e per gli ostacoli legati a un funzionamento inefficace delle Commissioni di studio.

Ad Arcoleo Giolitti rispose che l'intervento *in fieri* serviva solo per ritoccare la legge amministrativa e, trattandosi di norme non fondamentali,

portano sulla schiena, attinte alla biologia, psicologia, antropologia, e via dicendo, per valutare il peso specifico della capacità cerebrale fra uomo e donna. A fil di logica, il censo, l'alfabeto, il voto avrebbe carattere sessuale: prolifico per gli uomini, sterile per le donne!». Non può stupire che abbiano suscitato «Viva ilarità» le «icastiche espressioni» – così G. Gemma, *Democrazia e costituzionalismo nel pensiero di Arcoleo*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 3, p. 19 – scelte dallo studioso (oltre che per mantenere alta l'attenzione sul proprio discorso) per irridere scienziati poco attendibili e politici pronti a chiedere loro sostegno.

[203] Non era stata rimossa perché, come detto dal relatore Matteo Mazziotti, dopo la 'sentenza Mortara' si voleva evitare che i giudici dessero ragione ad aspiranti elettrici per l'assenza di disposizioni negative.

[204] *Ivi*, p. 10240.

[205] *Ivi*, p. 10241.

sarebbe rimasta impregiudicata la questione del suffragio; esso non era stato esteso alle donne perché non si erano ancora fatte le riforme per parificare la condizione femminile nell'ambito civilistico e familiare e in varie zone d'Italia l'istruzione delle donne era insoddisfacente. Alla Camera, lo si è detto, non fu diverso l'atteggiamento di Giolitti, anche se qualche deputato era rimasto colpito dalle parole di Arcoleo – la cui attenzione alle elezioni e ai diritti di chi voleva partecipare era solo un aspetto del suo ruolo di «costituzionalista in Parlamento»[206]. Sarebbe stato necessario attendere ancora per apprezzare risultati tangibili delle battaglie suffragiste.

6. *Elettrici 'potenziali', riconosciute dopo vent'anni: dalla legge n. 2125/1925 al d. lgs. lgt. n. 23/1945*

Dopo la prima guerra mondiale, ci fu di nuovo spazio per ogni rivendicazione e istanza, comprese quelle fatte valere dalle donne e da chi aveva a cuore la difesa dei loro diritti. Si ricorda positivamente il superamento dell'autorizzazione maritale, abolita con la l. 17 luglio 1919, n. 1176. Nell'800 si erano fatti i primi tentativi per abrogare le norme che limitavano l'autonomia della donna negli atti di disposizione del patrimonio (a partire da quello di Salvatore Morelli), ma le iniziative ebbero maggior impulso nel secondo decennio del '900[207]; il risultato arrivò dopo la presentazione – il 27 febbraio 1917 – di un disegno di legge del ministro di grazia e giustizia Ettore Sacchi[208], volto a una maggior integrazione giuridica della donna, iniziando dall'abolire quell'istituto civilistico. La discussione, due anni dopo[209], evidenziò l'intenzione 'retributiva' del disegno di legge, volto

[206] V. T.E. Frosini, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, in G. Arcoleo, *Discorsi parlamentari*, Bologna 2005, p. 30 ss. Per il rapporto tra estensione del suffragio e formazione etico-politica dei cittadini, v. Gemma, *Democrazia e costituzionalismo*, cit., p. 18 ss.
[207] Sulle battaglie circa l'autorizzazione maritale, v. Galeotti, *L'autorizzazione maritale*, cit., p. 168 ss.; Sarogni, *La donna italiana*, cit., pp. 97-109.
[208] A.P., xxiv Legislatura del Regno (sessione 1913-1917) – Camera dei Deputati, n. 728, «Disposizioni relative alla capacità giuridica della donna».
[209] V. A.P., xxiv Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 7 marzo 1919 – resoconto stenografico, pp. 18672-18687 e 1ª tornata dell'8 marzo 1919 – resoconto stenografico, pp. 18771-18788.

a ricompensare l'impegno delle donne negli anni della guerra, specie in ambito civile[210]; non mancarono riferimenti all'opportunità di riparlare presto dell'estensione del suffragio[211], ma il relatore Giuseppe Di Stefano Napolitani fece notare che essi erano esterni all'oggetto della legge, per cui decise di non intervenire su questi.

Approvata la legge, essa conteneva il citato art. 7, che ammetteva le donne «a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti gli impieghi pubblici, esclusi soltanto, se non vi siano ammesse espresse espressamente dalle leggi, quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionari o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato secondo la specificazione che sarà fatta con apposito regolamento». Pur non essendo l'elettorato un impiego pubblico, era chiara la volontà di mantenere la donna estranea al godimento e all'esercizio di diritti e potestà politiche, quindi anche al voto politico o amministrativo.

Di certo non cessarono i tentativi di portare all'attenzione del Parlamento le istanze che puntavano a un suffragio davvero universale, dopo che la l. 16 dicembre 1918, n. 1985 aveva ammesso al voto tutti i cittadini maschi al compimento del 21° anno, senza più distinzioni di censo o di capacità. Ci provò nel 1919 un gruppo di deputati con un progetto di legge a prima firma di Ferdinando Martini[212], già attivo da tempo in queste battaglie. La proposta fu presa in considerazione il 30 luglio 1919 (due settimane dopo la promulgazione della legge sulla capacità giuridica della donna) e la Commissione, col relatore Luigi Gasparotto – tra i firmatari della legge – apportò minime modifiche al testo, tali da non alterare la sostanza del suffragio

[210] V. l'intervento del radicale Michele Abozzi: A.P., xxiv Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 7 marzo 1919 – resoconto stenografico, p. 18672.

[211] V. gli o.d.g. dei deputati socialisti Adelmo Sichel («La Camera […] confida che un prossimo provvedimento legislativo saprà completare la capacità giuridica della donna stessa coll'estendere ad essa il diritto elettorale politico ed amministrativo», poi approvato) e Arnaldo Lucci. Altri interventi auspicavano la piena equiparazione di donne e uomini sul piano amministrativo e politico, pure con riguardo al voto.

[212] A.P., xxiv Legislatura del Regno (sessione del 1913-1919) – Camera dei Deputati, n. 1242, «Estensione del diritto all'elettorato politico ed amministrativo alle donne». Esso prevedeva all'art. 1: «Le leggi vigenti sull'elettorato politico e amministrativo e le disposizioni dei relativi regolamenti sono estesi a tutti i cittadini di ambo i sessi, aventi i requisiti indicati nelle leggi stesse».

universale[213]; la fine vicina della legislatura, però, consentì di approvare il testo solo alla Camera, senza riuscirvi anche in Senato.

Nuovi tentativi nelle due legislature successive non ebbero risultati[214], fino all'*iter* iniziato con la presentazione alla Camera – il 18 novembre 1924 – di un disegno di legge del ministro dell'interno, Luigi Federzoni, volto ad ammettere le donne all'elettorato amministrativo[215]; il testo sarebbe stato la base per la legge 22 novembre 1925, n. 2125, ma a sua volta era debitore dell'articolato presentato dal presidente del Consiglio Benito Mussolini il 9 giugno 1923[216] – prima delle elezioni rette dalla famigerata 'legge Acerbo'.

Il testo presentato da Mussolini – il primo dei progetti governativi, dopo l'ultimo di Depretis, a mirare dall'inizio a introdurre il suffragio amministrativo femminile – prevedeva che acquistassero l'elettorato al compimento del 25° anno alcune categorie di donne: quelle decorate di medaglia al valore militare o della croce al merito di guerra; quelle decorate di medaglie al valore civile, di benemerenza per la Sanità pubblica o per la pubblica istruzione; le madri di caduti in guerra, le donne esercenti la patria potestà (purché sapessero leggere e scrivere) e quelle con determinati titoli di istruzione o con un censo elettorale di almeno cento lire (ma anch'esse dovevano saper leggere e

[213] L'art. 1 ebbe come nuovo testo «Le leggi e i regolamenti sull'elettorato politico e amministrativo sono estesi alle donne»; v. anche il testo della relazione – A.C. n 1242-A – presentata l'8 agosto 1919.

[214] A.P., xxv Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, n. 321, «Per l'estensione dell'elettorato politico ed amministrativo alle donne» (primo firmatario Luigi Gasparotto), n. 322, «Estensione alle donne delle leggi sull'elettorato» (primo firmatario Giuseppe Emanuele Modigliani), entrambe del 23 marzo 1920, e n. 517, «Per l'elettorato amministrativo» (primo firmatario Giacomo Matteotti), del 11 maggio 1920; con riferimento alla stessa legislatura, v. A.P., xxv Legislatura del Regno (sessione 1919-1920) – Camera dei Deputati, n. 469, «Modificazioni alla legge comunale e provinciale per le elezioni amministrative» (primo firmatario Giacomo Matteotti), con l'emendamento di Amedeo Sandrini all'art. 1 che riconosceva alle donne il diritto elettorale alle stesse condizioni stabilite per gli uomini (ma il provvedimento decadde a fine legislatura). Va poi considerata la proposta A.P., xxvi Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, n. 1711, «Per l'estensione alle donne delle leggi sull'elettorato» (primo firmatario Baratono, firmatario di A.C. n. 322 nella legislatura precedente).

[215] A.P., xxvii Legislatura del Regno (sessione del 1924) – Camera dei Deputati, n. 146, «Ammissione delle donne all'elettorato amministrativo».

[216] A.P., xxvi Legislatura del Regno (sessione del 1921-1923) – Camera dei Deputati, n. 2121, «Ammissione delle donne al diritto elettorale amministrativo».

scrivere). Dopo l'esame in Commissione, furono aggiunte le donne decorate per il servizio prestato in casi di pubbliche calamità e le vedove di guerra; erano escluse dall'inizio le donne che esercitavano la prostituzione.

Era una concezione di suffragio non universale, basato su classi limitate; si chiedeva alla potenziale elettrice – oltre che un'età maggiore rispetto all'elettore, per garantirne la maturità – la dimostrazione di un *quid pluris* rispetto all'uomo (per il quale non era più previsto alcun requisito di capacità o di censo). Mussolini, nella relazione, spiegò che concedere il diritto di voto alle donne era inevitabile, ma non era obbligatorio estenderlo senza limiti[217]. Si dovevano evitare, in campo politico-sociale, «troppo rapidi e radicali cambiamenti» con possibili effetti non preveduti e non rispondenti all'utilità generale e delle stesse classi a favore delle quali sono adottati», occorrendo passi improntati ai principi di gradualità e sperimentazione.

Erano ripresi i criteri del censo e dell'istruzione, combinati e considerati «in rapporto al principio fondamentale del progetto di attuare una riforma in limiti ristretti»: si era indicata un'età superiore e, come regola transitoria, nelle prime liste elettorali si sarebbero inserite solo le donne che l'avessero espressamente chiesto. Si riconoscevano «qualità d'ordine morale» alle donne con premi e benemerenze, ma anche alle «madri dei caduti che hanno saputo educare la loro prole alla religione del dovere verso la patria; e le donne che esercitando la patria potestà e la tutela danno effettiva prova di maturità di senno, e di esperienza della vita»[218]; erano invece escluse dal corpo elettorale le meretrici da casa di tolleranza. Quanto all'elettorato passivo, la regola adottata era della corrispondenza tra elettrici ed eleggibili, ma con eccezioni: se tutte le elettrici erano (salvo incompatibilità) eleggibili, certe cariche erano precluse. Le esclusioni, più che a una logica di gradualità e sperimentazione, erano frutto della concezione della donna del tempo: la relazione parlava di «uffici che, per la loro natura, pel carattere delle funzioni ad essi inerenti ed anche pei poteri giurisdizionali che in taluni casi conferiscono, mal si adattano ad essere esercitati da donne», senza alcuna apertura sul punto.

Il d.d.l. Mussolini non andò oltre lo stato di relazione e decadde con la fine della xxvi Legislatura; dopo le elezioni del 1924 e i mesi concitati

[217] A.C. n. 2121, p. 1.
[218] *Ivi*, p. 2, come la citazione successiva.

che ne seguirono, il d.d.l. Federzoni ne raccolse l'eredità. Il proponente, nella relazione, replicando alle critiche mosse al primo testo[219], spiegò che l'iscrizione alle liste elettorali femminili nel primo anno di applicazione si poteva risolvere solo chiedendo alle aspiranti elettrici di iscrriversi, «anche per la necessità di sperimentare l'asserita volontà delle donne a partecipare alle pubbliche competizioni»[220].

A differenza dei precedenti, il d.d.l. Federzoni completò il suo percorso, approvato dalle Camere con piccole modifiche e diventò la l. n. 2125/1925. L'art. 1 inserì, nel nuovo art. 24 del t.u. comunale e provinciale, le categorie di donne ammesse al voto amministrativo[221]; introdusse un

[219] Il riferimento era ai rilievi di Filippo Turati, relatore di minoranza del d.d.l. Mussolini. Questi, forte delle posizioni avanzate maturate assieme alla compagna Anna Kuliscioff, aveva criticato l'abbandono del principio del suffragio universale, per la scelta di un approccio graduale/sperimentale. Turati aveva poi sostenuto che le categorie ristrette ammesse al voto ricomprendessero più facilmente appartenenti ai ceti più abbienti, creando per loro «un vero voto plurimo di classe»; per Federzoni, invece ogni legge che avesse ampliato il suffragio avrebbe potuto essere tacciata di favorire alcune classi; adottando il criterio della capacità, questo avrebbe potuto sì considerare elettrici più donne della stessa famiglia, ma il frazionamento della ricchezza privata non avrebbe incentivato fenomeni di questo tipo, non potendosi dunque parlare di sopraffazione di alcune classi su altre.

[220] Per il testo della relazione (e di quelle di maggioranza e minoranza), oltre che gli Atti parlamentari, cfr. Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna, *Donne e diritto. Due secoli di legislazione – 1796/1986*, vol. 2, Roma 1988, pp. 468-475.

[221] Erano iscritte nelle liste elettorali amministrative le donne che avessero compiuto il 25° anno di età (non oltre il 31 maggio dell'anno in cui si fa la revisione) e che fossero rientrate in una di queste categorie: 1) decorate di medaglie al valore militare o della croce al merito di guerra; 2) decorate di medaglie al valore civile, o della medaglia dei benemeriti della Sanità pubblica o di quella dell'istruzione elementare o di quella dell'istruzione elementare o di quella per servizio prestato in occasione di calamità pubbliche, conferita con disposizione governativa; 3) madri di caduti in guerra; 4) vedove di caduti (purché non private del diritto alla pensione *ex* art. 23 del r.d. 12 luglio 1923, n. 1491); 5) donne con effettivo esercizio della patria potestà o della tutela, purché sapessero leggere e scrivere; 6) donne nate prima del 1894 e che avessero superato l'esame di promozione della 3ª elementare o, se nate dopo, in grado di produrre un certificato di promozione dall'ultima classe elementare esistente, al momento dell'esame, nel Comune o frazione di loro residenza; 7) donne contribuenti nel Comune nel quale vogliono essere iscritte di almeno 100 lire (per contribuzioni dirette erariali di qualsiasi natura ovvero per tasse comunali esigibili per ruoli nominativi), purché sapessero leggere e scrivere. Adattando le disposizioni dedicate ai padri e ai mariti, si disponeva pure di conteggiare a favore della madre le contribuzioni pagate per

art. 24-*bis* per precisare che nella prima revisione delle liste, a legge entrata in vigore, sarebbero state iscritte solo le donne che avessero fatto domanda. Soprattutto, il nuovo art. 24-*ter* rese le donne eleggibili, ma indicò gli uffici cui non avrebbero potuto accedere, compresi i ruoli apicali ed esecutivi dell'amministrazione comunale[222]. L'art. 2 della nuova legge inserì tra i soggetti non elettori né eleggibili le meretrici; l'art. 5, comma 1 dispose che le liste elettorali femminili sarebbero state compilate «in esemplari separati da quelle liste degli uomini», mentre il comma 3 prefigurava la costituzione di apposite sezioni separate per le donne, a patto che nel comune ve ne fossero almeno 50 iscritte nella lista (diversamente avrebbero votato negli stessi seggi, per economia di spesa).

L'approvazione non fu senza polemiche: la Camera, che non si riuniva da oltre un mese, discusse del d.d.l. Federzoni il 14 e il 15 maggio 1925, in due sedute intense[223], dopo che in Commissione la stessa maggioranza si era espressa contro il testo[224]. In aula si registrarono vari interventi favorevoli[225], ma non mancarono le parole di coloro che avevano motivi di

beni dei figli di cui abbiano l'amministrazione per legge e a favore della moglie le contribuzioni pagate per beni del marito di cui abbia l'amministrazione per legge.

[222] Erano precluse le cariche di: 1) sindaco, assessore; 2) presidente dell'amministrazione provinciale e deputato provinciale; 3) componente della Giunta provinciale amministrativa; 4) componente del Consiglio di leva, della Commissione per la requisizione dei quadrupedi, per la revisione delle liste dei giurati, della Direzione provinciale del tiro a segno nazionale, del Comitato forestale.

[223] A.P., xxvii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornate del 14 maggio 1925 – resoconto stenografico, pp. 3566-3586 e del 15 maggio 1925 – resoconto stenografico, pp. 3610-3637.

[224] La Commissione produsse una relazione di maggioranza (del fascista Dario Lupi), contraria al d.d.l. e una di minoranza, ad esso favorevole, di Giacomo Acerbo.

[225] Si apprezzava il fatto che si cercasse di porre fine all'esclusione delle donne dall'elettorato (anche se il d.d.l. era più limitato rispetto ai progetti passati), col riconoscimento della loro mutata situazione sociale ed economica femminile (senza prestare orecchio a chi sosteneva che le donne erano inferiori o non sentivano il bisogno di votare). V. gli interventi di Amedeo Sandrini, Luigi Gasparotto, Umberto Gabbi, Marco Arturo Vicini e del relatore di minoranza Giacomo Acerbo. Lui configurò il voto delle Camere come scelta non sulla riduzione del suffragio universale, ma su quanto si ritenesse equo e morale il diverso trattamento tra i sessi; cercò poi di configurare come 'fascista' l'apertura dell'elettorato alle donne, dicendo che avrebbe dato sostegno alle forze politiche impegnate a difendere le idealità nazionali e a valorizzare le forze conservatrici sociali; di estensione del suffragio alle donne si parlava da decenni invano e servivano un partito e un governo forti

perplessità sul progetto di legge[226], peraltro subito controbattute dai sostenitori della riforma.

Nel suo discorso a Montecitorio, Mussolini sottolineò che il Partito nazionale fascista, in quanto partito di massa e non più «cenacolo di politici», non poteva più prescindere dal suffragio universale, a dispetto delle sue personali diffidenze verso le doti femminili[227]. Agli eletti del suo partito contrari all'innovazione normativa non lasciò scelta: «Qui è la vostra forza, qui è la nostra forza, cioè nella subordinazione, nell'accettare la disciplina, specialmente quando è ingrata […], perché quando è facile tutti vi si acconciano volentieri»[228].

Sorprende la convinzione con cui Mussolini disse ciò: nel 1926, anno in cui doveva entrare in vigore la disciplina delle liste elettorali amministrative femminili, fu introdotto l'ordinamento podestarile[229], sostituendo tutte le

per ottenerlo; l'ammissione al voto era uno dei modi di «fare accedere verso la responsabilità nazionale elementi sempre nuovi» e «dare una organizzazione sempre più omogenea, sempre più vasta, sempre più potente, alla nostra Patria».

[226] I critici non mancarono nello stesso Partito nazionale fascista, anche se spesso votarono a favore, per la fiducia in Mussolini. I contrari sostenevano che la riforma non fosse sentita nel paese (l'avrebbero voluta poche donne di alto livello, non il complesso delle lavoratrici, di più se n'era parlato per decenni in Parlamento senza farla) e che non potesse essere una minoranza a portare avanti una riforma tanto importante; a ciò si univa la consolidata tendenza a guardare, più che a esperienze straniere, alla storia romana e al suo atteggiamento chiuso verso le donne nella vita pubblica, nonché a considerare il potenziale turbamento della pace familiare arrecato dall'accesso delle donne alla politica. V. gli interventi di Angelo Manaresi (controbattuto da Egilberto Martire, per il quale l'esclusione delle donne dal voto aveva conseguenze inaccettabili e dava conto di quanto fosse anacronistico citare il *domi mansit lanam fecit*: «oggi la donna non può più filare la lana a casa, perché la lana non si fila più in casa; c'è l'officina che fila la lana», per cui occorreva permettere al carattere della donna di esprimersi «nelle nuove condizioni della convivenza») e del relatore di maggioranza Dario Lupi (che temeva che le categorie escluse dal voto reclamassero l'estensione dell'elettorato, con riflessi sull'ordine pubblico, dopo che già il suffragio universale maschile gli era parsa un errore).

[227] Parla di discorso «pieno di contraddizioni» A.M. Isastia, *La battaglia per il voto nell'Italia liberale*, in M. Ferrari Occhionero (a cura di), *Dal diritto di voto alla cittadinanza piena*, Roma 2008, p. 51.

[228] A.P., xxvii Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 15 maggio 1925 – resoconto stenografico, pp. 3630-3632.

[229] Ciò avvenne prima con la legge 4 febbraio 1926, n. 237 («Istituzione del Podestà e della Consulta municipale nei comuni con popolazione non eccedente i 5000 abitanti»),

figure amministrative elettive e di nomina con una figura nuova indicata dal Governo, il podestà. Quella che all'epoca[230] si era definita come una delle ultime tappe della «graduale emancipazione della donna dai vecchi pregiudizi, […] lenta, ma continua», segno della «maturazione ininterrotta di un convincimento» sempre più radicato nella coscienza del legislatore[231], fu in realtà preludio di una dura battuta d'arresto: per quasi vent'anni non si sarebbe parlato di elettorato attivo (né passivo) da estendere alle donne, rimaste elettrici dimezzate (per le esclusioni *ex lege* e per l'elettorato passivo mutilato) e comunque solo 'potenziali'.

* * *

Perché in Italia si concretizzasse l'elettorato attivo femminile, si dovette attendere l'ultimo periodo della seconda guerra mondiale, con l'emissione del decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 23, rubricato «Estensione alle donne del diritto di voto». Esso fu emanato dal (secondo) governo di Ivanoe Bonomi, che aveva pure il compito di deliberare provvedimenti con forza di legge: non era in funzione alcuna assemblea rappresentativa, anche non elettiva (la Consulta nazionale sarebbe stata istituita con d. lgs. lgt. 5 aprile 1945, n. 146). Quale 'Costituzione provvisoria' vigeva il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, che aveva recepito

poi il disegno fu completato col r.d. 3 settembre 1926, n. 1910 («Estensione dell'ordinamento podestarile a tutti i comuni del regno»).

[230] D'Amelio, *Il suffragio elettorale femminile*, cit., p. 155. D'Amelio, relatore di maggioranza al Senato per il d.d.l. Federzoni, scrisse: «L'odierno disegno di legge è un documento di un processo storico indefettibile» (A.S. n. 188-A, p. 30). Neanche lui, evidentemente, avrebbe immaginato che l'elettorato sarebbe stato archiviato in fretta.

[231] Dopo la l. n. 4167/1877, con la possibilità che la donna facesse da testimone negli atti pubblici e privati, l'emancipazione sarebbe proseguita con l'ammissione delle donne nelle Congregazioni di carità (l. n. 6972/1890) e nelle liste dei probiviri (l. n. 295/1893), nei regolamenti del 1908 e 1910 che avrebbero ampliato gli spazi per le donne nelle scuole elementari, fino all'ammissione a tutti gli incarichi e uffici circa l'istruzione elementare e popolare con la l. n. 487/1911. Era arrivata nel contempo la l. n. 121/1910, con l'elettorato attivo e passivo delle donne nelle Camere di commercio e sarebbe entrata in vigore anni dopo la l. n. 1176/1917, volta ad abolire l'autorizzazione maritale, a consentire l'esercizio delle libere professioni e a intervenire in altri modi per la reintegrazione giuridica della donna.

i contenuti del c.d. 'patto di Salerno', a partire dalla decisione di congelare la questione istituzionale – sulla forma che l'Italia post-fascista e post-bellica avrebbe dovuto avere – fino alla liberazione del territorio nazionale e alla scelta del popolo italiano, che avrebbe eletto «a suffragio universale diretto e segreto» l'Assemblea costituente[232].

La decisione di eleggere quell'organo andava considerata unitamente all'abrogazione (art. 2 del d. lgs. lgt. n. 151/1944) del terzo alinea dell'art. unico del regio decreto-legge 2 agosto 1943, n. 705, in base al quale «Sarà provveduto, nel termine di quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, alla elezione di una nuova Camera dei Deputati e alla conseguente convocazione ed inizio della nuova Legislatura». La citazione di un organo nuovo (l'Assemblea costituente) e il venir meno di ogni organo elettivo ricollegabile a quello che aveva operato durante il Regno d'Italia rendeva più facile distaccarsi da qualunque normativa elettorale fosse stata in vigore prima, comprese le disposizioni che individuavano la platea degli elettori.

L'ultimo testo unico in materia di elezioni politiche, tra le fonti precedenti all'avvento del fascismo, risaliva al 1919 (anche la 'legge Acerbo' era intervenuta sul regio decreto in questione) e, come si è detto, prevedeva il suffragio universale maschile, sempre senza escludere esplicitamente le donne; il fatto, peraltro, che l'ultima operazione di ampliamento (da suffragio quasi universale maschile a universale maschile) fosse stata fatta con la l. 16 dicembre 1918, n. 1985, rubricata «concessione del diritto elettorale a tutti i cittadini i quali hanno prestato servizio militare nell'esercito e nella marina mobilitati» (era questo lo scopo dell'art. 1; l'art. 2 estendeva a tutti i cittadini di almeno 21 anni l'elettorato attivo), in un'epoca in cui il servizio militare era 'naturalmente' riservato agli uomini, non aiutava a leggere le parole «elettori» e «cittadini» come comprensive anche del genere femminile. Non doversi riferire per forza a quelle fonti (per una nuova elezione della Camera) ma a norme da creare *ad hoc*, per il nuovo organo, consentiva di 'spezzare la continuità' anche sulla determinazione dell'elettorato attivo[233].

---

[232] Per una ricostruzione di quel passaggio dal punto di vista costituzionale, v. almeno G. Volpe, *Storia costituzionale degli Italiani. II - Il popolo delle scimmie (1915-1945)*, Torino 2015, pp. 389-396.

[233] V. A. Rossi-Doria, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Firenze 1996, p. 22.

Il fatto che il d.l. lgt. n. 151/1944 avesse parlato di «suffragio universale» poteva essere letto in chiave storica, applicando l'ultima sua versione praticata in Italia (quella maschile); l'assenza di altre specificazioni, però, consentiva di configurare anche un suffragio universale *tout court*, che estendesse l'elettorato (attivo) anche alle donne. Determinante sarebbe stata la volontà dei partiti rappresentati in quell'insolito governo-legislatore[234].

Il testo del d. lgs. lgt. n. 23/1945 constava di sole quattro disposizioni (compresa l'ultima, dedicata all'entrata in vigore). *Ex* art. 1, «Il diritto di voto è esteso alle donne che si trovino nelle condizioni previste dagli articoli 1 e 2 del testo unico della legge elettorale politica, approvato con Regio Decreto 2 settembre 1919, n. 1495». Qui si fa menzione del solo elettorato attivo: si vedrà tra poco quali implicazioni questo potesse avere sulla titolarità dell'elettorato passivo.

L'art. 2 ordinava di compilare le liste elettorali femminili in tutti i Comuni: «Per la compilazione di tali liste, che saranno tenute distinte da quelle maschili – si leggeva nel comma 2 – si applicano le disposizioni del decreto legislativo luogotenenziale 28 settembre 1944, n. 247, e le relative norme di attuazione approvate con decreto del Ministro per l'interno in data 24 ottobre 1944». L'art. 3, infine, escludeva dall'iscrizione alle liste «le donne indicate nell'art. 354 del Regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con r. decreto 6 maggio 1940, n. 635»: si trattava delle prostitute schedate esercenti attività di meretricio fuori dai locali autorizzati, che dunque sottostavano a un verdetto di 'indegnità', a differenza di quelle attive nelle case di tolleranza[235].

Chi ha ricostruito il percorso verso l'emanazione del decreto legislativo luogotenenziale ha riscontrato una sostanziale concordia dei partiti sul punto, specie delle due maggiori forze politiche (Dc e Pci) e dei loro per-

[234] In quella fase il governo era costituito dai rappresentanti di quattro delle forze politiche che avevano costituito il Comitato di liberazione nazionale: Democrazia cristiana, Partito comunista italiano, Democrazia del lavoro, Partito liberale italiano; non avevano fatto parte di quell'esecutivo il Partito socialista italiano di unità proletaria e il Partito d'azione, presenti nel precedente governo a guida Bonomi.

[235] Su detta esclusione, v. l'attenta analisi di G. Galeotti, *Storia del voto alle donne in Italia. Alle radici del difficile rapporto tra donne e politica*, Roma 2006, pp. 170-175. La disparità sarà eliminata solo nel 1947.

sonaggi di spicco[236], al di là di perplessità espresse con poca evidenza o su temi 'collaterali' rispetto all'estensione del suffragio[237]. Colpisce, in realtà, la scarsa pubblicità data a quella fonte, in parte dovuta alla mancanza di una qualunque forma di organo rappresentativo e al fatto che la guerra non era ancora finita; per il resto, tuttavia, se la prima idea in tema di suffragio femminile sorse tra Dci e Pci tra giugno e luglio del 1944[238], la questione fu trattata in una seduta del Consiglio dei Ministri del 30 gennaio 1945 come terzo punto all'ordine del giorno, senza alcuna seria discussione precedente, tra i partiti e nel dibattito pubblico (ulteriore, s'intende, rispetto a quanto era avvenuto tra '800 e '900 ed è stato analizzato nei paragrafi precedenti).

L'assenza di discussione aveva fatto sì che le ragioni immediate e reali alla base dell'emissione del decreto sfuggissero agli osservatori di allora e attuali, anche perché quella decisione non era stata preceduta da mobilitazioni delle donne volte a quel risultato: anche per questo, varie cittadine non scacciarono l'impressione che il suffragio femminile si potesse interpretare come una sorta di concessione o «elargizione», senza riguardo per i meriti dimostrati dalle donne[239].

L'elettorato attivo femminile, alla pari di quello maschile, fu regolato con il d. lgs. lgt 10 marzo 1946, n. 74, «Norme per l'elezione dei deputati

[236] La proposta di estendere il suffragio sarebbe arrivata da Alcide De Gasperi e accettata «senza soverchio entusiasmo» da Palmiro Togliatti, il quale non si sarebbe opposto in caso di insistenza del collega (G. Spataro, *I democratici cristiani dalla dittatura alla repubblica*, Milano 1968, p. 357, ripreso da E. Bettinelli, *Alle origini della democrazia dei partiti*, Milano 1982, p. 43; ciò collima con i ricordi di T. Anselmi, *1946: Il voto alle donne in Italia. C'era una grande attesa…*, in *Storia delle donne*, 2006, pp. 283-286, spec. 283).

[237] Le perplessità maggiori, mantenute a livello di diffidenza verso la partecipazione delle donne alla politica, erano sorte tra i dirigenti liberali. Tra gli esempi più evidenti di timori 'collaterali', vanno annoverate le perplessità del Pci per il probabile schieramento di molte donne su posizioni moderate e conservatrici: in Assemblea costituente i suoi eletti furono sempre contrari all'obbligatorietà del voto.

[238] L'episodio viene richiamato in Rossi-Doria, *Diventare cittadine*, cit., p. 25.

[239] Cfr. Bettinelli, *Alle origini della democrazia dei partiti*, cit., p. 37 e 43. Motivava la mancanza di discussione tra partiti con «l'imbarazzo che si nasconde dietro l'apparente ovvietà della decisione» Rossi-Doria, *Diventare cittadine*, cit., p. 24. Si poneva il dubbio A. Sferruzza, *Concessione o conquista?*, in G. Bonacchi, M.I. Venzo (a cura di), *La lunga marcia della cittadinanza femminile. 60° del voto alle donne*, Roma 2007, pp. 103-117. Sull'impressione della concessione paternalistica v. di recente F.M. Battaglia, *Stai zitta e va' in cucina. Breve storia del maschilismo in politica da Togliatti a Grillo*, Torino 2015, p. 16.

all'Assemblea Costituente». Alcune disposizioni ebbero di fatto rilevanza per il voto delle donne o il suo concreto esercizio[240]; altre usavano espressamente la parola «femminile» o «donne». Di queste, certe erano legate al momento storico e si sono "consunte"[241], ma ciò non può dirsi per l'art. 34, comma 1, per il quale la sala delle elezioni doveva avere «una sola porta di ingresso aperta al pubblico, salva la possibilità di assicurare un accesso separato alle donne».

Si trattava, a ben guardare, di una cosa diversa dall'art. 5, comma 3 della l. n. 2125/1925, che prevedeva il voto delle donne alle elezioni amministrative in sezioni separate (a meno che fossero state troppo poche per giustificare la spesa di un ulteriore seggio), ma in parte lo spirito della norma si era conservato. Negli anni '20 – pur non essendo stato detto esplicitamente, nemmeno nelle relazioni Mussolini e Federzoni – c'era l'idea di voler evitare condizionamenti sulla donna neo-elettrice; fino a pochi decenni prima, del resto, si era proposta la soluzione del voto domiciliare, ritenendosi inopportuno che le donne assistessero alle operazioni elettorali. Nel 1946 non erano state ammesse sezioni distinte per sesso, ma si era conservata la possibilità (non l'obbligo) di mantenere un ingresso separato, quasi a voler preservare – evidentemente sembrava questa l'intenzione tra coloro che avevano scrit-

[240] È il caso dell'art. 44, comma 2: «L'elettore deve recarsi ad uno degli appositi tavoli e, senza che sia avvicinato da alcuno, votare […]». Questo, in combinato disposto con l'art. 34, comma 5, che confermava l'uso della cabina elettorale introdotta nel 1912 (prevedendo che nella sala delle elezioni fossero contenuti da due a quattro tavoli «separati l'unico dall'altro, addossati a una parete […] e muniti da ogni parte di ripari, in modo che sia assicurata l'assoluta segretezza del voto»), spense dall'inizio le velleità di certi mariti che, magari invocando l'art. 144 c.c. («Il marito è il capo della famiglia […]»), avrebbero pensato di entrare in cabina con la moglie, anche solo per accertarsi che non agisse in modo da determinare la nullità la scheda. Lo stesso art. 44, comma 2 precisava che l'elettore dovesse «piegare la scheda secondo le linee in essa tracciate e chiuderla inumidendone la parte gommata»: quell'atto si mostrò incompatibile con l'uso del rossetto, nella probabile ipotesi che, per inumidire la striscia gommata, si usasse la lingua, col rischio di sporcare la scheda e, dunque, di farla annullare per la presenza di un segno di riconoscimento.

[241] Cfr. l'art. 6, lett. d), e) e g), che escludeva dall'elettorato attivo (e passivo) coloro che erano state ispettrice nazionale delle organizzazioni femminili del partito fascista, segretario o vice segretario federale, fiduciaria o vice fiduciaria delle federazioni dei fasci femminili, nonché segretario politico o segretaria del fascio femminile di comuni sopra i 10mila abitanti. V. pure l'art. 5, n. 10, sull'esclusione dall'elettorato delle donne esercenti la prostituzione fuori dalle case di tolleranza.

to le nuove 'regole del gioco' – la pudicizia femminile in un momento tanto delicato.

La disposizione, pur risentendo della morale di quel preciso momento storico, sarebbe rimasta a lungo nell'ordinamento italiano, all'art. 42, comma 1 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 – il testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati – che conservava la formulazione dell'art. 34, comma 1 del d. lgs. lgt. n. 74/1946. In numerose occasioni quella previsione aveva suscitato l'imbarazzo dei governi[242], anche per il numero di interventi che negli anni si sono susseguiti in materia elettorale senza toccare quel riferimento; si è dovuta attendere la legge n. 52/2015 perché donne e uomini non potessero più essere, neanche potenzialmente, separat* all'ingresso[243].

[242] Cfr. l'intervento nel 2006 – riferito al volume di Galeotti, *Storia del voto alle donne in Italia*, cit. – di Giuliano Amato, ministro dell'interno dell'ultimo governo Prodi: «Fra i pregiudizi e le paure legate un secolo fa alla presenza femminile in politica viene citata l'idea che "fosse estremamente sconveniente una presenza di uomini e donne nello stesso seggio elettorale (vi fu persino chi propose di separare i luoghi della votazione per sesso)". Ebbene quell'idea è ancora viva e informa ancora oggi la nostra legislazione elettorale. L'art. 42 del testo unico del 1957 sulle elezioni per la Camera dei Deputati, un articolo modificato più volte nel corso degli anni (l'ultima volta nel 2005), continua ciò nondimeno a recitare nel suo comma uno: "La sala delle elezioni deve avere una sola porta d'ingresso aperta al pubblico, salva la possibilità di assicurare un accesso separato alle donne". / In cinquant'anni abbiamo pensato a regolare con minuzia la posizione del tavolo con l'urna sopra rispetto ai rappresentanti di lista (in modo che "possano girarvi intorno, allorché sia stata chiusa la votazione"). Abbiamo altresì giustamente pensato a destinare una cabina ai portatori di handicap. Ma non abbiamo mai pensato a rimuovere quel comma uno» (G. Amato, *Separati al seggio. Cambierò la legge*, in *Corriere della Sera*, 26 ottobre 2006, pp. 1 e 17).
Nemmeno Amato riuscì però a far rimuovere quella disposizione, riprodotta anche nelle *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione*, predisposte dalla Direzione centrale dei servizi elettorali del Ministero dell'interno. Anche nel tentativo meritorio di 'tradurre' in un italiano corrente e comprensibile quel volume rivolto a presidenti, scrutatori e segretari di seggio, curato da un gruppo di studenti di linguistica dell'Università degli Studi di Padova, guidato da Michele Cortelazzo – M.A. Cortelazzo, C. Di Benedetto, M. Viale (a cura di), *Le "Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione" tradotte in italiano. Omaggio al Ministro dell'Interno*, Padova 2008, pp. 33 e 140 – si parlava di seggio con «una sola porta d'ingresso (a meno che non vi siano ingressi separati per uomini e donne)», segno che, a dispetto delle intenzioni di Amato, la disposizione era ancora lì.
[243] Sottolineava l'eliminazione di quel lacerto come «nota di colore» B. Pezzini, *Democrazia paritaria o duale? le leggi elettorali e la questione di genere*, in Aa.Vv., *La riforma della*

7. *L'elettorato passivo femminile: una lacuna (o un'omissione) corretta* in extremis

Si è detto che nel d. lgs. lgt. 1° febbraio 1945, n. 23 non c'erano cenni all'elettorato passivo, per nessun tipo di elezione: sulle ragioni della lacuna si è interrogata pregevole dottrina[244], oscillando tra le tesi dell'intervento normativo affetto da approssimazione e della scelta di non concedere piena capacità elettorale alle donne.

Si deve riconoscere che l'intera formulazione del decreto tradisce «anche sul piano formale una certa improvvisazione»[245], legata pure alla sua incompletezza; l'assenza di riferimenti, anche *per relationem*, all'elettorato passivo rendeva però lecita la supposizione (e fondato il timore) di una «intenzionalità di una limitazione dei diritti politici delle donne»[246]. Alcuni commentatori avevano poi paventato il rischio che la barriera riguardasse tutte le elezioni, comprese le amministrative[247], per le quali il diritto di voto alle donne era già stato sancito – pur se mai applicato – con la legge n. 2125/1925.

Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti, Milano 2016, p. 176; M. Cosulich, Contra Italicum, *ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in *Aic - Osservatorio costituzionale*, 2016, p. 5 parlava della disposizione come una delle «poche novelle marginali, se non curiose» apportate dall'art. 3 della l. n. 52/2015, unica disposizione non oggetto di questioni di legittimità costituzionale nel cammino che ha portato la legge elettorale del 2015 davanti alla Corte, generando la sentenza n. 35/2017.

[244] Bettinelli, *Alle origini della democrazia dei partiti*, cit., pp. 36-38.

[245] *Ivi*, p. 37. Non respinge questa ricostruzione, parlando di «approssimazione» nella redazione del decreto Rossi-Doria, *Diventare cittadine*, cit., p. 23.

[246] Bettinelli, *Alle origini della democrazia dei partiti*, cit., p. 37.

[247] Già C. Giannattasio (*Sul voto alle donne*, in *Nuova Rassegna*, 1945, p. 56) aveva notato che la creazione di liste femminili «tenute distinte da quelle maschili» poteva far pensare che, essendo quelle liste distinte state istituite «senza precisare altro», l'inserimento delle donne in quegli elenchi non avesse creato in capo a loro il diritto di essere elette (e, a monte, candidate), configurabile solo per le liste degli uomini già formate. Offre però una lettura dettata da «ragioni meno "maliziose"» (essendo già iniziata la compilazione delle liste maschili secondo le regole vigenti fino alla fine di gennaio del 1945, l'inserimento dei nomi delle donne nella stessa lista da parte di quel personale avrebbe comportato robuste e indesiderabili perdite di tempo) Bettinelli, *Alle origini della democrazia dei partiti*, cit., p. 44.

Che si trattasse di dimenticanza involontaria o di omissione voluta[248], a colmare la lacuna intervenne il d. lgs. lgt. 10 marzo 1946, n. 74, con il quale si precisò – all'art. 7 – che «[s]ono eleggibili all'Assemblea Costituente i cittadini e cittadine italiani che, al giorno delle elezioni, abbiano compiuto il 25° anno di età».

Non si ritrova analoga disposizione per quanto riguarda le elezioni comunali; due mesi prima, però, l'art. 12 del d. lgs. lgt. 7 gennaio 1946, n. 1 – volto alla «Ricostituzione delle Amministrazioni comunali su base elettiva» – aveva precisato che «[s]ono eleggibili a consiglieri comunali gli iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi Comune, purché sappiano leggere e scrivere». Non c'era dubbio che tale formula (la più ampia e indeterminata possibile, sia pure nella forma del 'maschile non marcato') si riferisse tanto alle liste maschili quanto a quelle femminili, dunque era di per sé sufficiente a considerare esteso anche alle donne il diritto di elettorato passivo, almeno alle elezioni comunali.

Alle prime elezioni amministrative – tenutesi dal 10 marzo 1946 – e a quelle per formare l'Assemblea costituente del 2 e 3 giugno 1946 le donne parteciparono dunque con pieno diritto di elettorato, attivo e passivo. Si realizzò per intervento del legislatore la coesistenza delle qualità di elettrici ed «eleggibili», compatibile con l'art. 24 St.: del resto, l'aveva ritenuta in astratto possibile quarant'anni prima – dandone una lettura negativa – la Corte di cassazione di Roma, nella pronuncia d'annullamento della c.d. 'sentenza Mortara'. Nel 1946 si candidarono varie donne e alcune vennero elette: furono oltre 2000 nei consigli comunali (7 ottennero la carica di sindaco[249]), mentre solo 21 riuscirono a entrare all'Assemblea costituen-

[248] C. Sepe – *Presentazione*, in C. Sepe, P. Izzi Di Paolo (a cura di), *Il voto alle donne cinquant'anni dopo*, Roma 1996, p. xxi – rilevava «una scelta della classe politica che ha ceduto a delle pressioni, ma in qualche misura riflette […] i giudizi di fondo che la società esprime»; nello stesso volume M. Chiaia (p. xxxv) parlava di «un paradossale errore, quasi un lapsus legislativo, successivamente corretto» e di un «equivoco sostanziale» e A. Rossi-Doria (*Il voto alle donne nel 1945*, p. 66) scriveva di una dimenticanza che «[n] on appare in ogni caso casuale». Di «assenza che non può essere semplicemente interpretata come il semplice frutto di una approssimazione o distrazione» parla P. Gabrielli, *Il primo voto. Elettrici ed elette*, Roma 2016, p. 33.

[249] Per i dati sulle prime consultazioni v. R. Forlenza, *Le elezioni amministrative della prima Repubblica. Politica e propaganda locale nell'Italia del secondo dopoguerra (1946-1956)*, Roma 2008.

te[250], ma senza dubbio risultarono determinanti nel dare forma alle nuove regole in tema di partecipazione politica ed elettorale.

[250] Ricorda G. Fanello Marcucci, *Il contributo delle donne all'Assemblea costituente*, in Aa.Vv., *Le donne e la Costituzione*, Roma 1989, p. 120, come le elette siano state pari al 3,7% dei membri dell'Assemblea costituente (9 per la Dc, 9 per il Pci, 2 per il Psi, 1 per il Fronte dell'Uomo qualunque).

Capitolo Secondo

Rappresentanza di genere nelle norme costituzionali (originarie e riformate)

1. *Partecipazione politica e rappresentanza di genere nella Costituzione*

Il lavoro intenso condotto in Assemblea costituente non poteva non produrre disposizioni costituzionali di rilievo in materia di partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale. Alcuni articoli si occupano in modo esplicito di questioni di genere fin dall'entrata in vigore della Carta; altre norme sono state introdotte successivamente, in sede di revisione. È dunque opportuno concentrarsi su quanto prevede la legge fondamentale, per meglio delineare e comprendere la cornice in cui si collocano gli interventi normativi per promuovere una democrazia maggiormente paritaria.

2. *Il concetto di uguaglianza e di parità negli artt. 3, 37 e 48 Cost.*

Una ricognizione normativa legata alla partecipazione politico-elettorale delle donne non può prescindere – e non può che partire – dall'analisi dell'art. 3 Cost., sebbene la disposizione non sia dettata espressamente per la materia che qui interessa. È innegabile, tuttavia, come proprio l'avere sancito che «[t]utti i cittadini […] sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso […]» sia un tassello fondamentale nella cornice normativa in base alla quale «il sesso non rientra più tra le cause modificatrici della capacità del soggetto»[1].

Le distinzioni di sesso sono indicate in cima al 'mini-catalogo' delle infrazioni al principio di uguaglianza – «principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura»[2] – che i costituenti ritennero di inserire all'interno del primo comma dell'art. 3[3] per escludere

[1] G. Palma, voce *Elettorato e liste elettorali*, in *Enc. dir.*, vol. xiv, Milano 1965, par. 3.
[2] Corte cost., 17-23 marzo 1966, n. 25 (pres. Ambrosini, rel. Bonifacio).
[3] Vale la pena sottolineare che, nelle prime proposte testuali del futuro art. 3, l'elencazione delle distinzioni da bandire precedeva l'affermazione del principio di uguaglianza. In par-

che «alcune qualità o caratteri dei cittadini, tassativamente elencati, possano mai avere rilievo nelle leggi, salvo che non vi sia una giustificazione costituzionale»[4], creando in questo modo una sorta di «presunzione d'illegittimità costituzionale»[5]. Ciò consente di affermare con una certa sicurezza che la discriminazione in base al sesso è vietata nel nostro ordinamento ai sensi del «nucleo forte»[6] del principio di eguaglianza (formale) fissato nella prima parte della disposizione in esame[7]: questo, inevitabilmente, ha

ticolare, l'art. 2 tra quelli della proposta a firma di Giorgio La Pira e Lelio Basso in materia di principî dei rapporti civili, precisava al primo comma che «Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono eguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale» (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – I Sottocommissione, sed. 11 settembre 1946, n. 5 – resoconto sommario, p. 31); alla proposta iniziale sarebbe stato aggiunto, dopo quello alla razza, il riferimento alla nazionalità, in seguito a un emendamento presentato da Giuseppe Dossetti (*Ivi*, p. 38). Nel Progetto elaborato dalla Commissione per la Costituzione, invece, l'art. 7, comma 1 – collocato questa volta tra le «Disposizioni generali» – sanciva: «I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge». (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, presentato alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947, p. 4).

[4] A. Celotto, *Art. 3, 1° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, par. 2.3.3. Su una posizione analoga, già molto prima, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976, p. 1019; di un «limite che impone il perseguimento di altre finalità costituzionalmente apprezzabili per rendere legittime quelle differenziazioni che l'art. in esame di per sé vieterebbe» parla A.S. Agrò, *Art. 3, 1° comma*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione* (*Principi fondamentali*), Bologna-Roma 1975. Per una lettura 'relativizzata' dell'elenco, anche alla luce di buona parte della giurisprudenza costituzionale, per cui «l'art. 3 Cost. [va] applicato come se disponesse che tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge, senza *arbitrarie* distinzioni di sesso, di razza […]», cfr. L. Paladin, *Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza: aprile 1979 - dicembre 1983,* in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli,* tomo II, Padova 1985, pp. 605-665: riprende la tesi, per esempio, G.P. Dolso, *Art. 3*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, p. 19.

[5] Cfr. Paladin, *Corte costituzionale*, *ult. loc. cit.*

[6] A. Cerri, voce *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, Roma 1994, p. 7.

[7] Interessante l'interpretazione del principio di eguaglianza – e dell'intero art. 3 Cost. – di E. Paciotti, *La donna nelle istituzioni*, in Aa.Vv., *Lettura al femminile della Costituzione. Per conoscere e verificare valori, conquiste e inadempienze*, Bologna 1989, p. 60: «Per la differenza di sesso tale principio […] non deve significare omologazione al modello maschile, ma rimozione delle situazioni di svantaggio per alcuni aspetti e, per altri, riconoscimento e

riflessi sulle affermazioni contenute negli artt. 48, comma 1 (elettorato attivo per tutti i cittadini, «uomini e donne», maggiorenni) e 51 Cost. (condizioni di eguaglianza per uomini e donne per l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive).

Per comprendere per intero il valore del principio di eguaglianza nella partecipazione politico-elettorale delle donne, però, non si può prescindere dal secondo comma dell'art. 3: esso contiene – con la formulazione del principio di eguaglianza sostanziale – la chiave fondamentale per i successivi interventi normativi, pure di natura costituzionale, che avrebbero interessato l'elettorato femminile, nell'ottica di un reale cammino verso la parità anche quanto all'eleggibilità[8].

Se, stando al capoverso, è «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»[9], si possono ricondurre nell'alveo dell'egua-

tutela di quella differenza che è costituente dell'identità femminile». La lettura pare debitrice delle elaborazioni tanto del femminismo dell'eguaglianza, quanto di quello della differenza.

[8] Del fatto che «[i]l principio di parità dei sessi […] potrebbe essere interamente desunto dall'art. 3», combinando le norme contenute nei due commi della disposizione citata, è convinta M. Fortino, voce *Parità dei sessi*, in *Enc. dir.*, vol. xxxi, Milano 1981, par. 5. Per l'art. 3, comma 2 come «principio generale» e, dunque, «base e fondamento di una serie di norme che, a livello costituzionale e a livello ordinario, lo presuppongono» v. B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova 1984, spec. p. 27.

[9] Le parole «di fatto» erano presenti nel testo formulato da La Pira e Basso in altra collocazione: «È compito della società e dello Stato – recitava il comma 2 – eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza *di fatto* degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa». Lo spostamento dopo «limitando» fu proposto da Palmiro Togliatti: egli riconosceva il valore di quelle parole, ma voleva accontentare il repubblicano Francesco De Vita, che chiedeva di sostituirle – nella posizione originaria – con «di diritto», per affermare «l'eguaglianza giuridica dei cittadini» (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – i Sottocommissione, sed. 11 settembre 1946, n. 5 – resoconto sommario, p. 39). Nell'art. 7 del Progetto di Costituzione, predisposto dal Comitato di redazione, delle due parole inspiegabilmente si perse traccia.
«Di fatto» riapparve nell'art. 7 del Progetto (l'attuale art. 3) soprattutto grazie a Teresa Mattei, eletta alla Costituente col Partito comunista italiano. Conviene ripercorrerne le parole, non legate al voto ma di certo applicabili anche a questo, negli anni a venire: «[…]

glianza sostanziale come obiettivo da raggiungere quelle misure via via predisposte dal legislatore – pure sulla scorta delle revisioni costituzionali su

secoli e secoli di arretratezza, di oscurantismo, di superstizione, di tradizione reazionaria, pesano sulle spalle delle lavoratrici italiane; se la Repubblica vuole che più agevolmente e prestamente queste donne collaborino – nella pienezza delle proprie facoltà e nel completo sviluppo delle proprie possibilità – alla costruzione di una società nuova e più giusta, è suo compito far sì che tutti gli ostacoli siano rimossi dal loro cammino, e che esse trovino al massimo facilitata ed aperta almeno la via solenne del diritto, perché molto ancora avranno da lottare per rimuovere e superare gli ostacoli creati dal costume, dalla tradizione, dalla mentalità corrente del nostro Paese. […] L'articolo 7 ci aiuta, ma esso deve essere accompagnato da una profonda modificazione della mentalità corrente, in ogni sfera, in ogni campo della vita italiana. […] Per questa ragione io torno a proporre che sia migliorata la forma del secondo comma dell'articolo 7 nel seguente modo: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano 'di fatto' – noi vogliamo che sia aggiunto – la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana". Voi direte che questo è un pleonasmo. Noi però riteniamo che occorra specificare "di fatto". Vogliamo qui ricordare quello che avviene in altri paesi democratici. Si dice che l'Inghilterra sia un paese democratico: ebbene, nella democratica Inghilterra le donne hanno conquistato formalmente il riconoscimento della parità assoluta dei diritti circa trent'anni fa, nel 1919. Ma ancora oggi in questa libera e democratica Inghilterra, dove le donne dovrebbero godere di tutti i diritti come gli uomini, poco si è fatto, perché ci si è limitati a sancire formalmente una conquista, che poi nessuno ha voluto realizzare nella pratica. E là, dopo trenta anni di vita democratica o di possibilità di vita democratica per le donne, queste non hanno potuto accedere a tutti i posti che loro spettavano. […] Orbene, noi riteniamo che questo esempio dell'Inghilterra possa servire per noi, che valga come insegnamento, valga a chiarire che quelle conquiste che noi donne facciamo nella vita nazionale – le conquiste giuridiche – non possono essere realizzate pienamente nella vita, se non sono accompagnate da altre conquiste, da conquiste di carattere sociale, economico, se non sono accompagnate, cioè, da una completa legislazione in proposito» (A.P., Assemblea Costituente, sed. pom. 18 marzo 1947, n. 68 – resoconto stenografico, pp. 2269-2270; l'intervento è stato riportato di recente pure in M.T.A. Morelli (a cura di), *Le donne della Costituente*, Roma-Bari 2007, pp. 65-72, spec. 69-71).
Il testo in vigore fu quasi interamente frutto (tranne la sostituzione delle parole «completo sviluppo» con «pieno sviluppo», effettuata dal Comitato di redazione) di due emendamenti identici – uno di Fanfani, Grassi, Moro, Tosato, Bulloni, Ponti, Clerici; l'altro a firma Amendola, Laconi, Grieco e Nilde Iotti – approvati il 24 marzo; in quella sede, il comunista Renzo Laconi (senza citare Mattei) sottolineò che l'aggiunta dell'espressione «di fatto» non era «una vera e propria modificazione perché, per espresso riconoscimento del Presidente della Commissione dei 75, tale omissione non è stata che un errore manuale. Noi pertanto desideriamo correggere questo errore, ristabilendo la formulazione precisa già proposta dalla Sottocommissione ed approvata dalla Commissione dei 75» (cfr. A.P., Assemblea Costituente, sed. pom. 24 marzo 1947, n. 74 – resoconto stenografico, p. 2421).

cui ci si diffonderà oltre – per accrescere e consolidare «l'effettiva partecipazione» delle donne «all'organizzazione politica […] del Paese», attraverso la rimozione – o almeno l'aggiramento – di ostacoli essenzialmente di ordine sociale.

La dottrina più attenta ha da tempo messo in luce come, specie a partire dagli anni '90, le azioni positive siano state un ingrediente fondamentale del «processo di "liberazione e promozione" delle donne nella prospettiva degli artt. 3, comma 2, e 2, della Costituzione»[10]: ciò è valso prima di tutto con riferimento ai diritti sociali, che non a caso «sostanziano […] la dimensione prioritaria, anche se non l'unica, del principio di eguaglianza sostanziale»[11], e in particolare nell'ambito del lavoro e della previdenza sociale[12]; ci si ricollega appunto direttamente all'art. 37 Cost., che prevede espressamente la parità nei diritti e nella retribuzione (a parità di lavoro) per lavoratori e lavoratrici, oltre che la tutela della funzione familiare della donna[13].

Un discorso analogo può farsi sugli interventi volti a ottenere una maggiore presenza e rappresentazione femminile in campo politico-elettorale: anch'essa, in fondo, è una forma dell'antitesi tra un «modello di società rifiutata» (quello della «democrazia formale», in cui, ad esempio, basta dirsi uguali perché tutto sia giusto, in quanto 'secondo le regole') e un diverso «modello di società prefigurata», da instaurare (quello della «democrazia

[10] La citazione è tratta da A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale,* Padova 2002, p. 221; essa, peraltro, sembra richiamare in modo palese – per il riferimento all'art. 2 Cost. e per le parole utilizzate – il saggio di N. Occhiocupo, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano 1995[2].

[11] D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 10. V. pure Dolso, *Art. 3*, cit., p. 33 ss.

[12] Per un'analisi su questi aspetti, cfr. A. Giorgis, *Art. 3, 2° co.*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., parr. 2.2.1, 2.3.1 e 2.5.

[13] V. almeno T. Treu, *Art. 37*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1979 (*Rapporti economici - Tomo I*), pp. 146-231; Fortino, voce *Parità dei sessi*, cit., par. 7; L. Antoniolli Deflorian, voce *Parità tra uomo e donna*, in *Dig. disc. priv.*, Torino 2000; C. Salazar, *Art. 37*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit.; C. Tripodina, *Art. 37*, in Bartole, Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 363-370; M. Barbera, voce *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro (I - Profili sostanziali)*, in *Enc. giur.*, vol. xvii aggiornamento, Roma 2009.

reale», del popolo davvero sovrano e che partecipa per intero, senza che alcuni gruppi ne siano più facilmente esclusi)[14], che emerge da una lettura complessiva dell'art. 3 Cost.

Se ci si concentra sull'ambito elettorale, peraltro, la questione appare assai più delicata: occorre tenere conto dell'enunciazione dell'eguaglianza del voto *ex* art. 48, comma 2 Cost., che appare – al di là del significato palese e comunemente accettato di ostacolo al voto multiplo e plurimo – come una solida riaffermazione dell'eguaglianza formale[15] e come una sorta di argine e di 'eccezione' a un'espansione «senza freni»[16] del valore a sua volta 'eccezionale' dell'eguaglianza sostanziale *ex* art. 3, comma 2 Cost. Proprio questa considerazione sarebbe stata alla base del primo, duro intervento della Corte costituzionale in materia di 'quote' nelle liste elettorali, con la sentenza n. 422/1995[17]; in seguito il legislatore avrebbe seguito altre strade, anche intervenendo direttamente sul dettato costituzionale, come

[14] Le parti virgolettate sono tratte da U. Romagnoli, *Art. 3, 2° comma*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975 (*Principi fondamentali*), p. 162. L'autore si rifà a sua volta – benché l'esempio sia poco attinente ai temi trattati qui – ad A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze 1969, II, p. 379 ss., spec. p. 399.

[15] V. però l'ulteriore lettura del concetto di 'voto eguale' in Romagnoli, *Art. 3, 2° comma*, cit., pp. 164-165: se in teoria ogni voto deve avere lo stesso peso, prescindendo da chi lo esprime, la realtà è diversa perché – citando L. Basso, *L'utilizzazione della legalità nella fase di transizione al socialismo*, in *Problemi del socialismo*, 1971, n. 5/6, pp. 818-862, spec. 835 – «i cittadini sono profondamente diseguali per ricchezza, cultura, ecc. e perciò hanno una capacità diseguale di conoscere i problemi reali su cui sono chiamati ad esprimersi ed esercitano in ultima analisi un potere diseguale anche nel voto». Ciò, per Romagnoli, non sminuisce il suffragio universale, ma ne mette in luce «il carattere contraddittorio che ha acquistato nelle società capitalistiche»: se il cittadino non è posto in condizione di esprimere le sue convinzioni nell'esercizio dei propri diritti politici, non può dirsi davvero 'eguale'.

[16] Così M. Ainis, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 607, che parla dell'art. 48 Cost. come di un «limite testuale all'intervento compensativo dello Stato sul fronte dei diritti elettorali», riferendosi pure all'art. 3, comma 1, di cui l'art. 48 Cost. era «corollario» per P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 399. Analogamente – prima della sentenza n. 422/1995 della Consulta e della revisione dell'art. 51 Cost. – G. Brunelli, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne*, in *Dir. e soc.*, 1994, n. 3, pp. 545-593, spec. p. 556 ss.

[17] Corte cost., 6-12 settembre 1995, n. 422 (pres. Baldassarre, red. Ferri).

si vedrà.

L'art. 48 Cost., comunque, rileva qui innanzitutto per il primo comma[18], che provvede «a rendere esplicita e a dare forma giuridica al principio (fondamentale) del suffragio universale, inteso nella sua massima latitudine»[19]. Dichiarare *apertis verbis* che «[s]ono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età» conferma e fissa a livello costituzionale il traguardo del percorso iniziato con la legge n. 1985/1918 (che aveva introdotto il suffragio universale maschile, solo parzialmente adottato sei anni prima), proseguito – nel regime *ex se* provvisorio della luogotenenza – con la compilazione delle liste elettorali a norma del d. lgs. lgt. n. 247/1944 e concluso con l'analizzato d. lgs. lgt. n. 23/1945 per la formazione delle liste femminili[20]. Un traguardo costituzionale, volendo, già anticipato – nella discussione alla Costituente – dalla definizione del principio di eguaglianza formale nel comma 1 dell'attuale art. 3[21].

[18] Qualifica l'art. 48 e la 'costituzionalizzazione' del diritto di voto per le donne come eccezione alla 'regola' di un testo costituzionale «non […] del tutto limpido nell'affermazione del principio di uguaglianza tra i sessi» M. Gigante, *Il dibattito costituzionale*, in M. Gigante (a cura di), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli 2007, p. 11.

[19] T. Martines, *Art. 56-58*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1984 (*Le Camere – Tomo I*), p. 44.

[20] Di «principi che nell'*ordinamento provvisorio* erano già stati riconosciuti e applicati» (corsivo originale), cui l'Assemblea costituente ha solo conferito «rigidità costituzionale» parla E. Bettinelli, *Alle origini della democrazia dei partiti*, Milano 1982, p. 263; sulla stessa linea E. Grosso, *Art. 48*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 1.3.

[21] La formulazione del futuro art. 48 Cost. approvata a maggioranza in I Sottocommissione ricalcava in parte la formula dell'art. 3: «Tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, hanno diritto all'elettorato attivo e passivo in condizioni di universalità e di uguaglianza. / La legge regola l'esercizio di questo diritto e ne stabilisce le limitazioni derivanti da incapacità naturali o legali» (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – I Sottocommissione, sed. 14 novembre 1946, n. 37 – resoconto sommario, p. 384). Quel testo fu frutto della 'mediazione' – operata dal presidente dell'organo, Umberto Tupini (Dc) – tra la disposizione proposta dal democristiano Umberto Merlin e dal socialista Pietro Mancini, ancora più simile all'originaria formulazione del futuro art. 3 («Tutti i cittadini, indipendentemente dal sesso, dalla lingua, dalla razza, dalla condizione sociale e dalla opinione politica, quando abbiano raggiunto la maggiore età, siano naturalmente capaci, incensurati, a termini della legge speciale, hanno diritto all'elettorato attivo e passivo in condizioni di universalità e di eguaglianza») e l'articolo proposto da Lelio Basso («La sovranità popolare si esercita attraverso la elezione degli organi costituzionali dello

La dottrina – benché alcuni tra gli esponenti più autorevoli abbiano ritenuto che non vi fosse bisogno di sottolineare che anche le cittadine erano elettrici[22] – ha finito per riconoscere che proprio la tarda estensione dei diritti elettorali alle donne deve aver suggerito l'opportunità di precisare che «tutti i cittadini» significava, espressamente, «uomini e donne»[23]: l'inserimento del principio del suffragio universale, tra l'altro, nella Parte Prima della Costituzione, fa sì che questo sia valido per ogni elezione cui sia chiamato a esprimersi il corpo elettorale e anche in ogni altra occasione in cui i cittadini votino «per operare una scelta politica che non sia elettiva, per esprimere un parere in ordine ad una scelta che sarà operata da altri»[24].

Stato mediante suffragio universale, libero, segreto, personale ed uguale. / Tutti i cittadini concorrono all'esercizio di questo diritto, tranne coloro che ne sono legalmente privati o che volontariamente non esercitino un'attività produttiva»), tenendo probabilmente conto anche della proposta 'intermedia' formulata da Aldo Moro («Tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, quando abbiano raggiunto la maggiore età, hanno diritto all'elettorato attivo. / La legge fissa le condizioni per l'esercizio del voto ed i casi di incapacità. / Il voto deve essere universale, libero, uguale, segreto, personale. Esso costituisce un dovere civico»), dalla quale sarebbe stato poi espunto il riferimento all'età. Nel Progetto di Costituzione elaborato dal Comitato di redazione, l'art. 45, comma 1 era stato riformulato: «Sono elettori tutti i cittadini di ambo i sessi che hanno raggiunto la maggiore età»: il testo si mantenne sostanzialmente identico nei lavori d'aula, ma in sede di coordinamento finale si sostituì l'espressione «di ambo i sessi» con «uomini e donne», forse per far emergere meglio il riferimento all'elettorato femminile.
Lo stesso principio del suffragio universale, limitatamente all'elezione della Camera, era già stato fissato nell'articolo formulato dal repubblicano Giovanni Conti: «La Camera dei Deputati è composta di cittadini di ambo i sessi, dell'età di almeno venticinque anni, eletti per quattro anni, a suffragio universale, uguale, diretto e segreto». In seguito alla discussione in II Sottocommissione sull'organizzazione costituzionale dello Stato, il testo divenne «La Camera dei Deputati è eletta a suffragio universale, eguale, diretto e segreto, dai cittadini di ambo i sessi che godano dei diritti civili e politici e abbiano raggiunto l'età...», lasciando in quella sede ancora impregiudicata la questione dell'età minima per l'elettorato attivo, su cui si sarebbe presa una decisione più in là (v. A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – II Sottocommissione, sed. 10 settembre 1946, n. 12 – resoconto sommario, pp. 159-168).

[22] Martines, *Art. 56-58*, cit., p. 44; v. pure E. Bettinelli, voce *Diritto di voto*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1990, par. 2.

[23] Così Bettinelli, voce *Diritto di voto*, *ult. loc. cit.*; di puntualizzazione ritenuta «preferibile» dai costituenti parla F. Furlan, *Art. 48*, in Bartole, Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 485.

[24] Di nuovo Martines, *Art. 56-58*, cit., p. 44 (v. anche p. 50).

Anche e soprattutto l'art. 48, comma 1 Cost., dunque, consente al diritto di voto di «esplicare tutte le sue potenzialità espansive riferite alla sua connotazione come diritto di libertà», per cui «tutti i cittadini sono parte del corpo elettorale a prescindere dal sesso»[25], purché siano giuridicamente capaci di agire. Si tratta, a ben guardare, della conferma che all'intera collettività dei cittadini – non più differenziata in base al sesso – spetta la titolarità della sovranità popolare, esplicata mediante il diritto di voto; allo stesso modo, la capacità elettorale di tutti i cittadini (con la sola eccezione di coloro che ne siano espressamente privati dalle leggi in vigore), risultando collegata – in modo esplicito, indiretto o come presupposto – ai vari diritti politici, «può definirsi, *tout court*, capacità politica»[26], ingrediente essenziale per un pieno esercizio della sovranità popolare, sia pure «nelle forme e nei limiti della Costituzione», come recita l'art. 1, comma 2 Cost.

3. *L'inserimento del principio di parità di accesso nell'art. 117 Cost. (e i suoi travagliati precedenti)*

Oltre alle disposizioni costituzionali analizzate, altre due sono cruciali per il tema trattato: gli artt. 51 e 117, comma 7 Cost. È bene, però, considerarli a parte: due interventi di revisione costituzionale hanno significativamente innovato e integrato le previsioni in tema di democrazia paritaria fissate dall'Assemblea costituente (nel caso dell'art. 51) o le hanno introdotte *ex novo*, senza che il testo della Carta prevedesse in origine qualcosa (l'art. 117, comma 7). Si darà conto dell'evoluzione delle disposizioni, indagando le ragioni che hanno portato alla duplice revisione e considerando gli effetti derivanti dalle modifiche, rinviando altre riflessioni al capitolo successivo.

Il primo intervento del legislatore ha riguardato l'art. 117 Cost., in occasione della riforma del Titolo v della Parte Seconda della Carta (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3). Se l'attenzione fu attratta dal nuovo assetto di poteri tra Stato e Regioni, specie per l'innovato riparto di competenze le-

[25] M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino 2016, p. 33.
[26] Martines, *Art. 56-58*, cit., p. 50. Sul concetto di «capacità politica», cfr. C. Lavagna, voce *Capacità di diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. vi, Milano 1960, spec. par. 7.

gislative (art. 117, commi 2, 3 e 4), qui rileva invece il comma 7: «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». La formulazione[27] di fatto anticipa il principio di promozione delle pari opportunità inserito due anni più tardi nell'art. 51 Cost.: il testo dell'art. 117, comma 7 appare

[27] Il testo è cambiato durante l'*iter* della riforma, nella XIII Legislatura. Il d.d.l. costituzionale D'Alema-Amato (Atto Camera n. 5830, «Ordinamento federale della Repubblica») prevedeva solo – all'ipotetico comma 8 del mutando art. 117 – che «[l]e leggi elettorali promuovono l'equilibrio della rappresentanza fra i sessi», senza che la disposizione trovasse spazio nella relazione. Altri progetti di legge, esaminati congiuntamente a quello governativo, contenevano espressioni affini: Atti Camera n. 4995 – Migliori, n. 5467 – Soda e altri, n. 5856 – Novelli, n. 5874 – Paissan e altri, n. 5919 – Garra e altri, n. 6044 – Follini e altri parlavano genericamente di «legge regionale» e collocavano la previsione in articoli diversi della Carta; Atto Camera n. 5947 – Regione Toscana, invece, affidava il compito di promozione alle «leggi elettorali», ma all'interno del rinnovato art. 117, comma 2, relativo alle materie di competenza esclusiva statale (tra l'altro la proposizione veniva subito dopo la competenza statale in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province», in coda all'elenco, così non era chiaro se il riferimento alla promozione dell'equilibrio di rappresentanza riguardasse solo le elezioni provinciali e comunali o pure le regionali). Nessuno di essi, in ogni caso, conteneva riferimenti più estesi, verso l'eguaglianza sostanziale.
Il testo approvato a Montecitorio il 26 settembre 2000 e trasmesso a Palazzo Madama (Atto Senato n. 4809, «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), invece, conteneva all'art. 5 la formulazione attuale dell'art. 117, comma 7 Cost. Il primo testo unificato portava ancora la formula del d.d.l. cost. D'Alema-Amato; in sede di elaborazione del secondo testo unificato, adottato con modifiche come testo base (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, I Commissione, sed. 27 ottobre 1999 – resoconto sommario, p. 38 ss.), a quella disposizione ne è stata fatta precedere un'altra: «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica». L'aggiunta non pareva riprodurre emendamenti precedenti: eventuali proposte devono essere state aggiunte in sede di comitato ristretto.
La fusione dei due commi – che consente l'emanazione di norme *ad hoc* finalizzate all'equilibrio della rappresentanza, non per forza da inserire nella legge elettorale regionale – è stata frutto della presentazione dell'emendamento 5.328, proposto dalla stessa I Commissione (anche sulla scorta del contemporaneo *iter* di revisione dell'art. 51 Cost.) – che ha riprodotto negli effetti l'emendamento 0.5.142.1 della deputata dei Comunisti italiani Rosanna Moroni (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 20 settembre 2000, n. 774 – resoconto stenografico, p. 57 ss.). Ci si occuperà in seguito dell'intenzione del legislatore che emerge dai lavori parlamentari, sia pure relativamente ai subemendamenti del citato 5.328 a firma Anedda.

una crasi tra le due proposizioni del primo comma dell'art. 51 (non ancora modificato) e, nella prima parte, l'analizzato secondo comma dell'art. 3, che ha fissato a livello costituzionale il principio di eguaglianza sostanziale, qui considerato dal punto di vista del sesso.

Benché nei lavori parlamentari in questa sede[28] non se ne faccia cenno, l'inserimento di queste norme nell'art. 117 è connesso ai tentativi fatti tra il 1993 e il 1995 di introdurre, nelle leggi elettorali relative al Parlamento, ai consigli regionali, provinciali e comunali, disposizioni volte a favorire una maggiore presenza femminile in quegli organi, prevedendo 'quote' minime all'interno delle liste: se ne parlerà nel prossimo capitolo, dando spazio alla discussa sentenza n. 422/1995, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime tali misure per violazione degli artt. 3, comma 1 e 51, comma 1 Cost. (nel testo allora vigente). C'era la consapevolezza, specie tra le parlamentari, del robusto calo del numero di donne nelle assemblee elettive dopo l'intervento della Consulta: occorreva capire come ottenere «che nelle istituzioni sia presente una parte non minoritaria della nostra società» ed evitare «che la parte maggioritaria del paese stia fuori»[29], senza che ciò costituisse – come qualcuno disse in aula – la tutela di una 'minoranza disagiata'[30].

Dai lavori s'intende che la norma era inserita come necessario *pendant* di un'altra revisione in corso: era in fase di seconda deliberazione il testo unificato con cui il Parlamento interveniva sulle Regioni a statuto speciale e

[28] Come detto, nella XIII Legislatura si era avviata la revisione dell'art. 51 Cost., con una proposta a prima firma della deputata dei Democratici di sinistra Claudia Mancina (Atto Camera n. 5758) e altri progetti di legge. La I Commissione ne aveva tratto un testo unificato per aggiungere all'art. 51, comma 1 il periodo «La Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità di accesso tra donne e uomini»: nella relazione di Mancina si cita spesso la sentenza n. 422/1995 della Consulta. Su questo, v. il prossimo paragrafo.

[29] Dall'intervento di Rosanna Moroni (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 21 settembre 2000, n. 775 – resoconto stenografico, p. 29). In tal senso, v. pure la relazione della I Commissione, stesa dalla relatrice Mancina, che accompagnava il testo unificato risultante dalle varie proposte di legge costituzionale sulle modifiche all'art. 51 Cost. (Atti Camera nn. 5758, 6283, 6308, 6377, 6390, 6465, 6849): se ne riparlerà in seguito.

[30] Riconduce le disposizioni volte a favorire l'aumento del numero delle elette «alla tutela delle minoranze», da intendersi peraltro come 'minoranze' interne alle assemblee elettive e non alla società, M. Cosulich, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008, p. 65. Insiste nel non ritenere le donne una minoranza G. Cinanni, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3283 ss., spec. 3291-3292.

sulle Province autonome per estendere loro l'elezione diretta del Presidente (l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2). Nella parte in cui si dettavano disposizioni sulla legge con cui stabilire la forma di governo e i modi di elezione degli organi, l'esame di vari emendamenti[31] aveva aggiunto un periodo: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali»[32].

[31] Furono presentati sei emendamenti alle disposizioni sullo statuto della Sicilia: tre dal centrodestra (1.10 – Matranga e a., «La legge regionale promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi. Le liste regionali sono formate nel rispetto del principio dell'equilibrio della rappresentanza tra i sessi»; 1.38 – Garra e a., «Le liste di candidati che concorrono all'elezione dell'Assemblea regionale con sistema maggioritario devono annoverare un uguale numero di candidati di ciascun sesso»; 1.39 – Garra e a., «La legge regionale medesima stabilisce i criteri volti ad assicurare l'equilibrata presenza di candidati dei due sessi nelle liste elettorali che concorrono alla elezione dell'Assemblea»), due dal centrosinistra (1.54 – Serafini e a. e 1.56 – Rizza e a., «La legge regionale promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi»), uno dalla I Commissione (1.60, «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali»), approvato e riprodotto per gli altri statuti.

[32] È utile ripercorrere la discussione (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 13 ottobre 1999, n. 602 – resoconto stenografico, p. 92 ss.). Per Anna Maria Serafini (Ds) le donne in aula erano consapevoli della necessità di una norma sull'equilibrio della rappresentanza a fronte di un astensionismo femminile e di un calo di partecipazione delle donne alla vita politica crescenti. L'intervento sugli statuti speciali anticipava «una revisione più generale della Costituzione» relativa alle altre elezioni (stessa posizione di Karl Zeller, Svp) e costituiva «la prima risposta positiva e concreta» alla sentenza n. 422/1995: se l'eguaglianza formale era «di per sé inidonea a garantire ai cittadini pari opportunità ed eguali diritti», ma per la Consulta il combinato degli artt. 3, comma 2 e 51, comma 1 Cost. comportava solo la «indifferenza del sesso» per l'accesso alle cariche elettive, l'emendamento poteva «porre tutti i cittadini in condizioni paritarie e con eguali diritti nell'accesso alle consultazioni elettorali», lasciando che le Regioni individuassero il numero di candidate/elette e gli atti per promuovere condizioni di parità nell'accesso alle elezioni.
Per Cristina Matranga (Forza Italia) «[t]roppo spesso […] la donna [era] usata in politica come simbolo» per cui serviva «una politica condivisa tra i sessi per andare a formare una democrazia paritaria, più credibile e completa»: occorreva «richiamare l'attenzione sul principio di non escludere le donne dalla politica», mentre questa rappresentava il solo settore italiano in cui la presenza in quantità e qualità delle donne mostrava, a differenza di altri paesi, «un arretramento, […] quasi uno sbarramento». Benché le 'quote' non fossero gradite da tutte, per Matranga era necessario «superare la "sottorappresentanza" delle donne» pure grazie a quegli strumenti, perché fosse garantito alle donne «il diritto di dignità e di parità sancito» dall'art. 3 Cost. La deputata forzista preferiva il suo emendamento (che applicava l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi anche alla forma-

zione delle liste regionali) alle altre formule, ma si riconobbe anche nel testo finale (per il riferimento alle «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni»).
Su posizioni simili era Antonietta Rizza (Ds), convinta che non bastasse affermare l'eguaglianza formale tra i sessi e occorressero «azioni positive tali da attuare una democrazia realmente paritaria» (pure con la revisione dell'art. 51 Cost.): era importante riproporre nelle leggi regionali l'equilibrio della rappresentanza. Era simile l'intervento di Stefania Prestigiacomo (Fi), che però lamentava – col collega Piergiorgio Massidda – come gli emendamenti del centrosinistra si fossero 'appropriati' della proposta Matranga. Alberta De Simone (Ds) evidenziava invece l'insufficienza del criterio della parità e la necessità di «ragionare di pari opportunità, di differenza di sesso»: il rifiuto delle quote era il rigetto di «una tutela, che si dà ad un minorato, in nome di una concezione più alta del soggetto donna e dei suoi diritti», mentre pareva necessario «avviare un'azione positiva, sia pure parziale e limitata ad alcune regioni», da estendere pure riscrivendo l'art. 51.
Sostegno all'emendamento – ritenendo però le formulazioni Garra e Matranga in conflitto con la sentenza n. 422/1995 – era espresso da Rosanna Moroni (Pdci): l'impegno del legislatore doveva «determinare, se necessario ([…] perché attendere una maturazione del senso comune richiederebbe secoli), una forzatura che produca un risultato concreto, a sua volta foriero di un'evoluzione nei modi di pensare e nei comportamenti», anche se «[m]olte donne hanno vissuto l'ipotesi delle quote come un'umiliazione». Votava a favore Rolando Fontan (Lega Nord), pur credendo che una norma non avrebbe risolto i problemi culturali e sociali alla base della scarsa presenza femminile; non parevano esserci «nel panorama politico italiano […] grosse travi contro la possibilità o contro la volontà delle donne di fare politica», apparendo i partiti «abbastanza aperti in tal senso», ma si rischiava una «compressione del principio della sovranità» permettendo di introdurre quote a livello regionale.
Era contrario all'emendamento Nicola Bono (An), ritenendolo «offensiv[o] per le donne e per l'intelligenza di tutto il Parlamento»: non sarebbe bastata una norma «di natura tendenzialmente quantitativa per attuare un'oggettiva pari opportunità nel nostro paese» (posizione pure di Alberto Acierno, Udeur), col rischio di produrre «una distorsione della rappresentatività istituzionale con l'obbligo di numero fisso di rappresentanti solo perché appartenenti all'altro sesso» o con «una norma manifesto, […] scritta perché si affermi un principio generale e astratto del tutto privo di contenuti, di ricadute e di effetti». Maria Pia Valletto Bitelli (Ppi) era invece certa che il maggior ostacolo alla partecipazione politica femminile fossero «i tempi della vita politica, i suoi riti ed il tipo di attività», inconciliabili con la cura familiare: l'emendamento avrebbe previsto «strumenti e condizioni che consentano alle donne di partecipare alla vita politica in modo più equilibrato».
Non si era riflettuto «sulla struttura dei partiti, sulla loro democrazia interna» per Tiziana Parenti (Sdi): aveva colto che le candidature e la presenza femminile nelle liste erano strettamente legate al concetto di partecipazione e di «metodo democratico» vigente in ogni formazione e che da lì occorreva partire «perché la politica rappresenti davvero gli interessi e i bisogni di tutti» (vi insisteva pure Teodoro Buontempo, An, con accenti polemici contro il rischio di creare «riserve indiane» per le donne). Elisa Pozza Tasca (Democratici) sottolineava – guardando a esperienze straniere – che «la mancanza di donne è un *deficit*

L'aggiunta operata dalla riforma del Titolo v, dunque, serviva «anche per ristabilire un equilibrio […] saltato» dopo l'introduzione – non ancora operante, non essendo concluso l'*iter* – del principio di equilibrio della rappresentanza dei sessi negli Statuti speciali[33]: si riteneva «impensabile»

di democrazia. Le donne non vogliono essere una specie protetta […] quando si parla ancora di quote […] non si vuole comprendere che il nostro impegno è qualcosa di più grande». Non mancavano dubbi sull'opportunità di introdurre norme 'particolari' – inizialmente relative alla sola Sicilia – senza un disegno più ampio, che coinvolgesse tutte le Regioni e riguardasse la questione femminile *tout court*, con una discussione approfondita (era la posizione di Sandra Fei, An, e di Maria Celeste Nardini, Prc).
Interessante è il dibattito seguito alle riflessioni di Domenico Nania (An) sul reale fine della modifica, tra «favorire la partecipazione delle donne alla politica» e «garantire una quota di elette nelle assemblee»: per lui approvare l'emendamento avrebbe poi bloccato «il processo di rinnovamento della Sicilia», 'obbligando' l'assemblea regionale «a lasciare in piedi il sistema proporzionale», evidentemente dando per presupposto che i partiti in Sicilia non avrebbero accettato di inserire donne in un 'listino' bloccato sulla scorta di «una norma che obbliga a tenere conto nella formazione delle liste – ma non precisa di quelle proporzionali – dell'elemento femminile». Sul punto, però, interveniva Raffaele Cananzi (Ulivo), presidente della I Commissione: l'emendamento dettava solo «la promozione di condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali», senza affrontare la questione delle quote o dell'inserimento nelle liste, sapendo che – in questo caso, come in quello dell'art. 51 Cost. – il problema alla base «è fondamentalmente di carattere culturale». Dal discorso si intende che le disposizioni introdotte con l. cost. n. 2/2001 costituiscono un lasciapassare per l'introduzione nelle leggi regionali di strumenti volti all'equilibrio della rappresentanza (evitando nuovi interventi demolitori della Consulta), ma il loro potere precettivo ne esce ridotto, rispetto ad altre formulazioni esaminate in Parlamento.

[33] La dottrina aveva già espresso perplessità sull'opportunità di tale intervento. G. Chiara, *La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella riforma degli statuti regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2001, n. 2, p. 839 ss. sembra riconoscere una certa ambiguità alle norme di cui si tratta, per quanto riguarda il loro valore – lui stesso parla di «disposizione programmatica», poiché nulla stabilisce sulle modalità di candidatura o su azioni positive, salvo dire subito dopo che il testo in analisi «sembra fare sorgere in capo ai legislatori regionali un vero dovere giuridico di uniformarvisi nello svolgimento della loro competenza» – e soprattutto perché appaiono un difficile compromesso tra il canone di eguaglianza formale (che ritiene il genere indifferente rispetto all'elettorato attivo e passivo, *ex* artt. 3, comma 1, 48 e 51, comma 1 Cost.) e il proposito di riequilibrare la rappresentanza, proprio attribuendo rilievo al genere e dando la prevalenza a quest'ultimo parametro. L'autore giudica irrinunciabile la «prospettiva generale ed egualitaria» della rappresentanza politica, senza dare valore a distinzioni fattuali come quella del sesso: ciò anche per l'impossibilità di considerare donne e uomini come gruppi omogenei, portatori di istanze unitarie – v. già Brunelli, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica*, cit.,

che una norma analoga a quella sostanzialmente fissata per le Regioni ad autonomia differenziata non valesse pure per le Regioni ordinarie[34].

In quella sede sorsero dubbi sulla formulazione, per l'uso del verbo all'indicativo presente («promuovono») ritenuto «cogente» nelle disposizioni costituzionali e per l'uso dell'espressione «parità di accesso», interpretabile come esatta distribuzione al 50% tra uomini e donne delle posizioni di lista: ciò, per alcuni parlamentari, avrebbe comportato un'indebita compressione dei diritti – i potenziali presentatori di candidature non avrebbero composto la lista in piena libertà – e il contrasto tra la disciplina sulla formazione delle liste e quella per le candidature a Presidente (essendo singole, è difficile invocare soluzioni paritarie)[35]. Si è negato però che le parole utilizzate intendessero «precostituire un risultato», essendo la disposizione volta solo ad «assicurare alle donne la stessa possibilità di accedere, non di vincere»[36].

Lo stesso dibattito parlamentare ha segnalato che l'inserimento di quote nelle liste, pur essendo la soluzione più nota (e discussa), non era l'unica considerata: esse, infatti, si affiancavano ad altri strumenti possibili – a par-

pp. 559-567 – e per la difficoltà di leggere quelle misure di riequilibrio come azioni positive *ex* art. 3, comma 2 Cost. (mancherebbe una reale attenzione alle singole situazioni di svantaggio, che richiederebbe una norma 'eccezionale' come l'articolo appena citato, e si finirebbe per menomare troppo le garanzie al diritto individuale di voto e per minarne la sua eguaglianza).

[34] Citazioni nuovamente tratte dall'intervento di Rosanna Moroni (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 20 settembre 2000, n. 774 – resoconto stenografico, p. 29). V. anche l'intervento di Marco Boato (Verdi), molto simile.

[35] Era l'opinione del deputato di Alleanza nazionale Gianfranco Anedda (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 20 settembre 2000, n. 774 – resoconto stenografico, p. 28 ss.): «Affermare che una percentuale, qualunque essa sia – perché questo è il significato dell'emendamento –, debba essere attribuita agli uni o agli altri significa che viene loro impedito di esercitare un diritto. Addirittura, la norma, così com'è e come deve essere intesa, significa che non potrebbe mai essere presentata alle elezioni regionali una lista di sole donne perché vi sarebbe una violazione del dettato che impone che l'accesso deve essere paritario». Anedda aveva firmato, col collega di partito Gustavo Selva, l'emendamento 0.5.328.1, che proponeva la formulazione «Le leggi regionali […] favoriscono l'accesso di uomini e donne», meno incisiva e interpretabile eventualmente come disposizione *ad auxilium exclusorum*: per questo, la deputata Sandra Fei ritenne che con quella proposta si sarebbe tornati «alla vecchia storia del ghetto e dello zoo». Il subemendamento, posto in votazione, era respinto nettamente.

[36] Così Rosanna Moroni (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 20 settembre 2000, n. 774 – resoconto stenografico, p. 29).

tire da un maggiore spazio dedicato alle donne sui mezzi di comunicazione – ugualmente in grado di promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive[37] (interpretando quella «parità» alla luce del principio di eguaglianza sostanziale e ponendo attenzione, più che al momento della candidatura, alla fase del concorso con gli altri candidati). Non stupisce che nel dibattito parlamentare si sia cercato di replicare con prudenza e cautela (forse fin troppa, visti i risultati che si volevano ottenere) alle perplessità – non inedite – sollevate sull'opportunità di introdurre norme a tutela dell'accesso paritario alle cariche elettive (risultato da raggiungere invece, per alcuni, con l'evoluzione culturale di elettori e partiti[38]).

La norma contenuta nell'art. 117, comma 7, introdotto con l. cost. n. 3/2001, aveva alle spalle un *iter* travagliato, con due tentativi infruttuosi di inserirla in altri percorsi di revisione costituzionale. Il primo ebbe luogo con la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita con l. cost. n. 1/1997: si discusse nel Comitato «Parlamento e fonti normative». Nell'ipotesi di articolato ivi elaborata, la frase «Le leggi elettorali e le altre leggi prevedono strumenti e modalità per promuovere l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi» era stata posta al comma 2 del riformando art. 55, all'inizio della Parte Seconda, nella prima disposizione sul Parlamento[39]; l'inserimento era frutto, oltre che dell'iniziativa dei parlamentari

[37] Lo aveva ricordato Maretta Scoca dell'Udeur (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 20 settembre 2000, n. 774 – resoconto stenografico, p. 30), citando il dibattito in I Commissione sulla revisione dell'art. 51, comma 1 Cost. e auspicando che il principio di parità fosse introdotto pure negli statuti delle Regioni ordinarie.

[38] V. gli interventi di Angela Napoli (An), Elio Veltri (Ds-Idv), nonché quelli – concitati e discussi – di Rinaldo Bosco e Carlo Fongaro (Lega Nord).

[39] Ida Maria Dentamaro (Cdu), relatrice, aveva inserito la disposizione nella sua ipotesi di articolato, dopo la «proposta aggiuntiva» di Franca D'Alessandro Prisco (Pds), «Principio di eguaglianza dei sessi nella rappresentanza politica» (v. A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali – Comitato Parlamento e fonti normative, sed. 23 aprile 1997 – resoconto sommario, allegato n. 12): occorreva «dare rilevanza costituzionale al principio di eguaglianza dei sessi nella rappresentanza politica, specificando il principio generale contenuto nella prima parte della Costituzione (articolo 3 e articolo 51, comma 1)», per «dare […] copertura costituzionale alle leggi elettorali che indicheranno strumenti e modalità per favorire l'attuazione del principio»; si pensava, negli articoli sul modo di elezione e sui requisiti di eleggibilità per le Camere, di ritenere eleggibile chi aveva compiuto l'età prescritta, «nel rispetto del principio dell'equilibrio della rappresentanza dei sessi». In Comitato, D'Alessandro Prisco illustrava il suo progetto per «favorire le candidature femminili nelle

interessati, di espresse sollecitazioni di personalità femminili di rilievo della società civile[40].

varie occasioni elettorali previste dall'ordinamento», esplicitando di voler evitare «il pericolo di pronunce negative della Corte costituzionale»; la collocazione in quel punto della Costituzione avrebbe dovuto «indirizzare il legislatore ordinario».
La proposta non trovava favorevole Paolo Armaroli (An), memore dell'accoglienza polemica riservata dalle associazioni femminili a una proposta «sull'elettorato passivo delle donne» di Cesare Salvi (si riferiva all'idea, lanciata dall'ex esponente Pci nell'estate del 1990, di creare seggi, collegi e liste separate per sesso); lo stesso Salvi (Pds) suggeriva di affrontare l'insufficiente rappresentanza politica femminile «con mezzi costituzionali adeguati», senza confonderla «con una generica tutela di gruppi minoritari o di ceti disagiati»; in linea con D'Alessandro erano la presidente del Comitato Ersilia Salvato (Prc) e la relatrice Dentamaro.
Sempre del 23 aprile era la proposta di Antonio Soda (Pds), «Equilibrio della rappresentanza» (v. A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali – Comitato Parlamento e fonti normative, sed. 23 aprile 1997 – resoconto sommario, allegato n. 17). Preso atto del mancato «valido riconoscimento dell'accesso delle donne alle assemblee elettive», per cui «[i]l loro diritto di cittadinanza politico e sociale è […] compresso e mortificato», si riconosceva la necessità di affermare «a livello costituzionale […] un principio che vincoli e impegni il legislatore ordinario a valorizzare e potenziare la partecipazione femminile, rimuovendo gli ostacoli al suo diritto di rappresentanza (legislazione premiale, incentivi, contributi ai movimenti femminili e alla loro valorizzazione nei partiti politici)», suggerendo di aggiungere un comma all'art. 65 Cost., dedicato a ineleggibilità e incompatibilità: «La legge determina i criteri per realizzare l'equilibrio della rappresentanza fra i sessi e promuove le azioni opportune per garantire la partecipazione ugualitaria di donne e uomini ai processi di decisione politica».
Nella seduta del 29 aprile, il testo della relatrice Dentamaro (v. A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali – Comitato Parlamento e fonti normative, sed. 29 aprile 1997 – resoconto sommario, allegato n. 20) era integrato col comma – identico anche nella collocazione a quello mantenuto nella relazione-articolato presentata in Plenaria – che conservava l'espressione «equilibrio della rappresentanza tra i sessi», precisando che la condizione era da «promuovere» (come suggerito da Soda) ad opera delle leggi elettorali, ma anche delle «altre leggi» (secondo l'auspicio espresso da D'Alessandro Prisco). Per Armaroli l'equilibrio nella rappresentanza poteva essere promosso «soltanto in via tendenziale» (A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali – Comitato Parlamento e fonti normative, sed. 30 aprile 1997 – resoconto sommario), ma l'obiezione non mutò il testo presentato al *plenum* (v. A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. ant. 29 maggio 1997, n. 30 – resoconto stenografico, allegato n. 1).
[40] V. l'audizione (il 4 aprile) di Silvia Costa, già deputata Dc-Ppi, presidente della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, costituita presso la Presidenza del Consiglio. Lei pose alla Bicamerale «la questione della presenza equilibrata di uomini e donne nei luoghi della rappresentanza politica e dei poteri decisionali del paese come uno degli elementi per verificare il grado dell'effettiva evoluzione demo-

Nella Bicamerale la disposizione fu qualificata come volta a «elevare il tasso di democraticità dell'ordinamento e migliorare la qualità della democrazia, colmando un *deficit* che nessuno oggi può onestamente disconoscere»: la formulazione si riferiva alle leggi elettorali e «anche a strumenti indiretti che possono introdursi in qualsiasi scelta legislativa»[41]. Dopo la presentazione di alcuni emendamenti[42] e lo svolgimento di un dibattito in-

cratica, a partire da una verifica dell'attuazione dei principi costituzionali di uguaglianza e degli strumenti ed istituti a ciò preposti»: chiese «di rendere più effettivi e pregnanti» quei principi e «di dare una nuova legittimazione ai poteri democratici, a partire dalla loro effettiva capacità di rappresentanza sociale e politica e dalla ridefinizione del sistema delle garanzie in relazione alla nuova democrazia maggioritaria» allo studio dei commissari, assumendo «la novità e la forza di cambiamento che le donne hanno espresso in questi cinquanta anni di democrazia, come risorsa per irrobustire e rinnovare le istituzioni». Rilevano le riflessioni di Costa – A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. 4 aprile 1997, n. 16 – resoconto stenografico, pp. 482-487 – sulla natura degli ostacoli alla partecipazione politica e alla candidatura delle donne, sulle misure di riequilibrio come forma di «bilanciamento del sistema maggioritario uninominale che – senza contrappesi (come […] le primarie, il doppio turno, norme di incompatibilità) – rischia di accrescere ulteriormente l'istituto della cooptazione dei candidati da parte dei vertici dei partiti» e sulle soluzioni adottabili in sede di riforma (elaborate verosimilmente con la vicepresidente della Commissione Simonetta Sotgiu e le giuriste Carla Sepe e Margherita Raveraira). La prima ipotesi proponeva di riformulare gli artt. 55 (dicendo che «[l]a Repubblica rimuove gli ostacoli che si frappongono alla effettiva uguaglianza di tutti i cittadini nell'accesso alle cariche elettive» o precisando che le Camere sono elette «nel rispetto del principio dell'equilibrio fra i sessi nelle liste elettorali») e 65 Cost. (aggiungendo che «[l]a legge determina i criteri per promuovere l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi», con riferimento «all'attività del legislatore ordinario»). La seconda suggeriva di inserire in Costituzione una norma transitoria («La Repubblica promuove misure legislative, di carattere temporaneo, dirette a realizzare il principio di uguaglianza e di non discriminazione in ogni settore dell'organizzazione politica, economica e sociale») per creare pure «condizioni di pari opportunità nell'accesso alle liste». La terza era un indirizzo al legislatore, perché introducesse nelle nuove leggi elettorali il principio di riequilibrio della rappresentanza.

[41] Intervento della relatrice Ida Maria Dentamaro (A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. ant. 29 maggio 1997, n. 30 – resoconto stenografico, p. 1132). Le argomentazioni e i dati forniti a sostegno delle sue tesi hanno indotto voci attente della dottrina a sostenere che fossero state riprese «tutte intere le motivazioni che nel 1993 avevano mosso il legislatore ordinario a prevedere un sistema di quote»: A. Pizzorusso, E. Rossi, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano 1999, p. 183.

[42] Marco Boato (Verdi) aveva depositato due emendamenti per mutare il comma 2 con «[l]e leggi elettorali promuovono l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi».

tenso[43], il testo finale – la disposizione fu rinumerata come art. 84, comma

Una proposta – II.1.19, leggibile con l'emendamento II.1.20 in A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. ant. 29 maggio 1997, n. 30 – resoconto stenografico, allegato «Emendamenti ed articoli aggiuntivi» – intendeva spostare il testo dall'art. 1 (modificativo dell'art. 55 Cost.) all'art. 8 del testo base (dedicato a ineleggibilità e incompatibilità, ricalcando la proposta Soda); la relatrice però riteneva «assolutamente essenziale» mantenere la disposizione in un articolo sulla composizione delle Camere «per assicurare che il Parlamento nazionale sia costituito in modo da essere effettivamente rappresentativo della società italiana nel suo complesso» ed evitare il protrarsi di un *deficit* di democrazia e di «un difetto di qualità dell'elaborazione politica» e legislativa dovuto a «un punto di vista parziale, limitato, inadeguato ed insufficiente rispetto alla realtà sociale». Dentamaro non voleva limitare la norma alle leggi elettorali (come gli emendamenti Boato), ma estenderla a «tutti i possibili strumenti indiretti», come preferiva non adottare la formula «più asciutta» (parole di D'Alema) dell'emendamento II.1.5 – D'Alessandro Prisco e a. («La legge prevede l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi»), ritenendola non in grado di risolvere i problemi posti dalla Consulta nel 1995.

[43] Nel dibattito (A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. ant. 19 giugno 1997, n. 41 – resoconto stenografico, p. 1537 ss.) Gustavo Selva (An) dubitava dell'opportunità di inserire in Costituzione norme imperative relative a fattispecie culturalmente sensibili (e il collega di partito Francesco Servello si opponeva all'uso di espressioni «assolutamente improprie» e difficili da precisare, partendo dal concetto di equilibrio di rappresentanza). Natale D'Amico (Rinnovamento italiano) temeva che il comma fosse inammissibile: per superare i rilievi della Corte del 1995 finiva per intervenire sull'art. 3 Cost., escluso dall'ambito d'azione della Bicamerale (posizione condivisa da Giovanni Pellegrino, Pds, firmatario dell'emendamento II.1.5; concordano Pizzorusso, Rossi, *Le azioni positive in materia elettorale*, cit., p. 184). Altri volevano sopprimere il testo, ritenendo sufficiente l'art. 3 Cost. (Giulio Maceratini, An) o rifiutando l'introduzione di elementi della cultura statunitense delle quote, sulla base di una discriminazione di fondo tra i sessi che ritenevano inesistente: così Marcello Pera (Forza Italia), il quale evidenziava pure i problemi legati all'applicazione di quote a un sistema elettorale a prevalenza uninominale; la questione era stata posta dallo stesso Pellegrino (che paventava un vincolo eccessivo alle leggi elettorali dovuto all'espressione «le leggi elettorali *e* le altre leggi»), da Giorgio Rebuffa (Fi) e da Ersilia Salvato, contraria però alle parole di Pera sull'assenza di discriminazioni da rimuovere. Singolare la posizione di Franca D'Alessandro Prisco: interpretava autenticamente il suo emendamento come rafforzativo del testo di Dentamaro, ma era pronta a ritirarlo ove quella formulazione avesse reso dubbio per le leggi elettorali l'obbligo di perseguire il riequilibrio. Difendeva il riferimento alle leggi elettorali, per non rendere inutile la novella, Tiziana Parenti (allora Fi), togliendo però l'inciso «strumenti e modalità» che rischiava di irrigidire il sistema elettorale ancora da definire.

Sostegni alla disposizione, basati su un'oggettiva «insufficiente eguaglianza realizzata con riferimento all'accesso alla carriera politica» che richiedeva un'azione marcata (anche con la norma nel testo originario) venivano da Francesco D'Onofrio (Ccd), dal verde Maurizio

2[44], poi come art. 77, comma 2[45] – assunse la formula «La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi», più stringata e generi-

Pieroni e da Adriana Pasquali (An), disponibile a valutare «la legge promuove», come Claudia Mancina (Ds). Difendeva la collocazione nell'articolo sulla composizione del Parlamento Leopoldo Elia (Ppi), giustificando l'accento sulle leggi elettorali, ma non disdegnava la formulazione «per alcuni tratti più plausibile» degli emendamenti Boato e bollava come «alquanto sbrigativa» la sentenza n. 422/1995 della Corte (per lui difficilmente configurabile in vigenza della norma in esame). Era a favore del comma, conscio di una struttura della politica a impronta maschile, Rocco Buttiglione (Cdu), purché si precisasse che la novella non avrebbe introdotto «il principio generale dell'azione affermativa che poi progressivamente investe tutta la società privilegiando il sistema delle appartenenze particolari». D'Alema riteneva che si dovesse promuovere l'eguaglianza tra i sessi nella rappresentanza, senza che la norma apparisse a tutela di una minoranza; giudicava «un poco farraginosa e prescrittiva» la previsione di «strumenti e modalità» e suggeriva interventi in caso di scelta di un sistema uninominale, agendo sui rimborsi elettorali o normando le primarie.
Bocciati o ritirati gli emendamenti soppressivi (e respinto un subemendamento Pera volto a promuovere l'equilibrio della rappresentanza con riguardo a razze, lingue e religioni, per dare copertura ad altre fattispecie dell'art. 3 Cost.), Boato riformulava i suoi testi in uno solo («La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi», all'interno dell'articolo sulla composizione delle Camere), ottenendo il consenso dei firmatari dell'emendamento II.1.5 e del presidente D'Alema; la proposta di inserire un riferimento alla materia della legge elettorale veniva respinta (per uniformità col testo costituzionale, che usa l'espressione «la legge»). La modifica da «rappresentanza elettorale» a «elettiva», approvata su proposta del Comitato ristretto, era dovuta alla relatrice Dentamaro (cogliendo un'indicazione di Boato), per sciogliere i dubbi di Salvato e Parenti sull'efficacia della formula: A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. 25 settembre 1997, n. 59 – resoconto stenografico, p. 2402.

[44] A.P., Atto Camera n. 3931 – Atto Senato n. 2583 – XIII Legislatura, trasmesso alle Camere il 30 giugno 1997.

[45] A.P., Atto Camera n. 3931-A – Atto Senato n. 2583-A – XIII Legislatura, trasmesso alle Camere il 4 novembre 1997: si tratta del testo successivo all'esame in Commissione bicamerale degli emendamenti presentati dai parlamentari – *ex* art. 2, comma 5 della l. cost. n. 1/1997 – entro trenta giorni dalla presentazione del testo al Parlamento. All'art. 60 (art. 61 della versione licenziata a giugno) era apparso il comma 7, «La legge regionale promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi», simile alla formula «Le leggi elettorali promuovono l'equilibrio della rappresentanza fra i sessi» inserita nel d.d.l. cost. D'Alema-Amato. L'aggiunta era frutto di un emendamento presentato da Marco Boato in corso di seduta, «in modo che vi sia sistema tra il riferimento alla legge elettorale per il Parlamento e la legge elettorale regionale» (A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. 23 settembre 1997, n. 57 – resoconto stenografico, p. 2320) e approvato dalla Commissione, contrario Giovanni Pellegrino (Ds): per lui «le azioni positive non possono riguardare la materia elettorale: i poteri di nomina sì, ma non i poteri elettivi» (*Ivi*, p. 2341).

ca, ma sempre con riferimento al momento elettorale (innanzitutto quello per rinnovare le Camere)[46]. Il venir meno delle condizioni politiche per proseguire la discussione sulla riforma – e la sua conseguente cancellazione dal calendario dei lavori della Camera, chiesta dall'Ufficio di presidenza della Bicamerale – ha segnato il temporaneo accantonamento della norma.

Il secondo tentativo si colloca nell'*iter* della futura l. cost. n. 1/1999, nota per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta nelle Regioni a statuto ordinario. Durante la discussione, l'aula di Montecitorio fu chiamata a esprimersi su alcuni emendamenti alla disposizione modificativa dell'art. 122 Cost., che intendeva definire come concorrente la potestà legislativa in materia di elezione del Presidente e del Consiglio regionale[47]: quelle

[46] Peraltro, in Pizzorusso, Rossi, *Le azioni positive in materia elettorale*, cit., p. 185 si ritiene «non […] del tutto chiaro se [la formula «la legge»] vincoli o meno anche la legislazione elettorale». Gli autori traggono il dubbio dal confronto tra le affermazioni – potenzialmente foriere di dubbi – di Claudia Mancina («Da questa norma non deriva necessariamente l'introduzione di quote riservate nella legge elettorale […]. Interpreto questa norma come la definizione di un obiettivo di equilibrio con riferimento alla composizione delle Assemblee rappresentative, che può essere perseguito con tanti strumenti») e quelle più inclusive di Massimo D'Alema («Ma nelle Costituzioni si usa l'espressione "la legge" intendendo la legislazione in generale. Questo è comprensivo della legge elettorale, ma non si riferisce esclusivamente alla legge elettorale», pronunciate in risposta a Tiziana Parenti, per la quale senza un riferimento specifico alla legge elettorale la formula scelta sarebbe rimasta «un auspicio che ci tranquillizza ma non serve assolutamente a nulla»). Non pare però del tutto condivisibile questa impostazione: gli estratti citati suggeriscono sì la non obbligatorietà, ma comunque la possibilità di introdurre quote, senza che per questo si profili un contrasto con l'art. 3 Cost. (soprattutto se si accoglie il contenuto della sentenza n. 422/1995 con le dovute cautele e un opportuno sguardo critico).
Per lo stesso motivo, non si concorda con la ricostruzione che di quella porzione di dibattito – e riferendosi al commento di Pizzorusso e Rossi – fa A.M. Poggi, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, p. 140: lì le parole della deputata Mancina sono qualificate come una «obiezione» per segnalare che dalla nuova norma costituzionale non sarebbe derivata necessariamente l'introduzione di quote elettorali, obiezione cui D'Alema non avrebbe dato «una risposta esauriente» (in realtà Mancina replicava ai dubbi di D'Amico senza sollevare interrogativi, come D'Alema non aveva risposto a Mancina, ma a una diversa domanda di Parenti).

[47] Segnala M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, p. 478, che in sede di discussione della l. cost. n. 1/1999, scegliendo di creare una (nuova) materia di competenza concorrente, si era di fatto scartata la possibilità di attribuire interamente alla Regione la regolazione con legge delle proprie

proposte di modifica erano in espressa continuità coi lavori sul tema della Commissione bicamerale[48]. A dispetto del parere favorevole del Comitato dei nove e dello stesso Governo, oltre che di vari deputati a titolo personale o del loro gruppo, gli emendamenti sono stati respinti a larga maggioranza[49]

elezioni, «fissando però direttamente in Costituzione alcuni principi per la legislazione elettorale», uno dei quali doveva essere costituito proprio dal riequilibrio della rappresentanza tra i sessi, salvo poi recuperarlo come principio della parità di accesso alle cariche elettive in occasione della riforma del Titolo v.

[48] Le proposte di modifica erano relative all'art. 2 del testo unificato di varie proposte di legge costituzionale (Atto Camera n. 5389-5473-5500-5567-5587-5623-B, tornato alla Camera in prima deliberazione dopo le modifiche del Senato). Si trattava degli emendamenti identici 2.1 (Albanese e a.) e 2.2 (De Luca), «La legge regionale promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi», cui avrebbero aderito anche i deputati Boato e Paissan, riformulando il loro emendamento 2.6 (che forse, in assenza del testo originale, poneva la stessa norma nell'ultimo comma, aggiunto al Senato). A questi occorreva aggiungere l'emendamento 2.3 a prima firma De Luca, con cui si voleva introdurre la promozione dell'equilibrio nella rappresentanza dei sessi anche nella composizione della Giunta regionale; l'emendamento è stato ritirato e trasformato in ordine del giorno.
Il raccordo con il lavoro svolto nella Commissione bicamerale veniva reso esplicito dall'intervento di Boato: il suo emendamento riproduceva il testo approvato da quell'organo, per «garantire che nella formazione delle candidature la legge incentivi questo tipo di riequilibrio che saranno poi gli elettori a deliberare» e per iniziare a inserire in Costituzione questa norma – in attesa che lo stesso fosse fatto, in seguito, per il Parlamento – così che «la Corte costituzionale in futuro non dichiari più incostituzionali le norme del tipo di quelle che il Parlamento aveva già approvato in passato» (A.P., Camera dei Deputati – xiii Legislatura, sed. 27 luglio 1999, n. 577 – resoconto stenografico, p. 123; si faccia riferimento a questo rimando per la lettura del dibattito, riassunto nella nota che segue).

[49] Il ministro per le riforme istituzionali Antonio Maccanico aveva espresso il parere favorevole del governo, pur segnalando una possibile «formulazione non […] corretta perché l'equilibrio della rappresentanza elettiva è determinato dagli elettori», suggerendo invece «la legge regionale promuove l'equilibrio tra i sessi nelle candidature elettorali» (Boato aveva però chiarito che la formulazione licenziata dalla Bicamerale non assicurava la rappresentanza elettiva, dunque il problema non si poneva). Il dibattito si era animato dopo l'intervento di Claudia Mancina (Ds), favorevole a introdurre in Costituzione l'impegno per il legislatore a promuovere una maggiore presenza politica delle donne, ma contraria a quegli emendamenti: non le pareva opportuno inserire il principio «in un punto della Costituzione che riguarda soltanto le leggi regionali» (ciò avrebbe svilito «il principio di democrazia che riguarda la maggior presenza politica delle donne» e la considerazione che si dovrebbe avere per un testo costituzionale «che non può essere utilizzato come un tram su cui salire senza avere un'ottica generale della questione»), proponendo invece di calendarizzare in fretta i progetti di legge costituzionale per introdurre il principio nell'art. 51 Cost.

– anche da chi poi avrebbe sostenuto l'introduzione del principio nelle leggi costituzionali nn. 2/2001 e 3/2001 – tra l'altro sul presupposto che la 'via maestra' per dare ingresso al riequilibrio di genere della rappresentanza elettiva fosse la riforma dell'art. 51 Cost. (che invece avrebbe dovuto attendere

In seguito, in aula si sono formati due diversi schieramenti, trasversali alle appartenenze partitiche e ai sessi. Da una parte si collocavano coloro che si erano sostanzialmente allineati al discorso di Mancina, condividendone gli argomenti, da Maria Celeste Nardini (Prc) a Domenico Nania (An, che metteva in luce l'importanza di favorire la presenza di donne in lista, ma riteneva problematica l'applicazione di quote di genere a un sistema maggioritario), da Angela Napoli (An, convinta che la strada degli emendamenti «che spuntano in questo o quel provvedimento, ma che sono privi di coordinamento» fosse sbagliata, al pari di quella delle quote di candidatura destinate alle donne quasi fossero «una categoria protetta») a Fabio Mussi (Ds, che giudicava «paradossale» l'inserimento del principio a un livello territoriale senza che lo stesso sia ribadito per gli altri e temeva che l'eventuale nuova disposizione costituzionale non sarebbe stata autoapplicativa, per cui non avrebbe prodotto effetti al nutrito turno di elezioni regionali previste nel 2000).
Dall'altra, invece, si riteneva che introdurre con gli emendamenti – considerati necessari dalla Commissione nazionale per la parità e la pari opportunità fra uomo e donna – il principio di riequilibrio della rappresentanza a livello regionale, in un'ottica di riforme graduali, fosse da accogliere, per dare un segnale di rilievo e non rimandare ancora un primo riconoscimento in Costituzione della 'concretizzazione' della democrazia paritaria: era il caso di Giovanni Crema e Tiziana Parenti (Sdi), Elisa Pozza Tasca (Democratici), Francesca Izzo (Ds), Rosanna Moroni (Pdci, contraria però alla cornice normativa in cui il principio sarebbe stato inserito, che riduceva «la rappresentanza, la democrazia, la partecipazione effettiva», e più in generale al tono «sgradevole» del dibattito) e Sergio Sabattini (Ds, che pure aveva invitato a un accordo per una modifica costituzionale generale ritirando gli emendamenti, per evitare che la loro bocciatura facesse naufragare anche il principio).
Da parte sua, il relatore Antonio Soda (Ds) ricordava la doppia affermazione del principio dell'equilibrio della rappresentanza elettiva nel testo uscito dalla Bicamerale, così come la contemporanea discussione delle Camere su forma di governo regionale e federalismo: «Quando si fa la riforma federale dello Stato, se si vuole quel principio, si deve scrivere che la legge elettorale nazionale promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva fra i sessi; quando si scrivono le regole sulle leggi elettorali regionali, si deve pure scrivere quel principio, altrimenti il momento sfugge e non lo si scrive mai più». Sono interessanti anche i pareri delle due prime firmatarie degli emendamenti poi respinti, Argia Valeria Albanese (Ppi-Democratici) e Anna Maria De Luca (Fi): per entrambe era importante introdurre il riequilibrio della rappresentanza a livello regionale (senza predeterminare quote di elett*) come primo «passo concreto» verso una regolazione della fattispecie a livello nazionale, non essendo stato dato «a questo Parlamento di poter affrontare in maniera organica la riforma né della I parte né della II parte della Costituzione, ma di affrontarla a pezzi».

la xiv Legislatura).

* * *

Ricostruita in questo modo la genesi delle norme, è bene riflettere sui reali effetti delle novelle costituzionali e sul giudizio dato dalla dottrina. I primi autorevoli commenti sulla riforma del Titolo v – pubblicati prima che il testo fosse sottoposto al *referendum* confermativo – avevano ritenuto che il nuovo art. 117, comma 7 Cost. non comportasse «un mutamento sostanziale del quadro costituzionale», comunque imperniato sui rapporti tra l'eguaglianza formale sancita negli artt. 3, comma 1 e (quanto all'elettorato passivo) 51, comma 1 Cost. e quella sostanziale fissata nell'art. 3, comma 2 Cost., né il verbo «promuovere» avrebbe cambiato segno all'invito della Corte costituzionale al legislatore (nazionale e, in questo caso, regionale) «affinché oper[asse] allo scopo con interventi di tipo diverso da quelli dichiarati incostituzionali» nel 1995[50].

Se però si va oltre il mero dato letterale e, in ossequio al metodo posto dal pur sottordinato art. 12 delle preleggi, si considera la c.d. «intenzione del legislatore» (desunta dai lavori parlamentari), sembra più coerente sostenere che le novelle costituzionali del 2001 – il cui differente contenuto testuale ha suscitato interrogativi sull'effettiva ampiezza dei poteri/doveri

[50] Così R. Romboli, *Premessa* a *Le modifiche al Titolo v della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, v, p. 185 ss. L'autore, tra l'altro, ha messo in luce come la prima frase del comma 7 rappresenti «una inutile specificazione del principio di eguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3, 2° comma, Cost.», che già la Regione dovrebbe rispettare in ossequio al riformato art. 114. Di più, si sottolinea anche la formulazione «certamente non impeccabile» delle disposizioni introdotte con la l. cost. n. 2/2001: questa, parlando di «parità per l'accesso alle consultazioni elettorali», potrebbe far intendere un riferimento alla garanzia dell'elettorato attivo alle donne, mentre è solo la parola «promuove» a chiarire che la norma è incentrata sull'elettorato passivo. Su una posizione simile è A. Mangia, *Rappresentanza «di genere» e «generalità» della rappresentanza*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., pp. 91-92; L. Gianformaggio, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 74 (ora anche in L. Gianformaggio, *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna 2005) considerava amaramente la 'ribattuta' dell'art. 3, comma 2 nell'art. 117, comma 7 come il segno di «uno spirito rassegnato all'ineffettività delle norme costituzionali: perché si sappia che un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale è sempre valido, si ritiene necessario ribadirlo espressamente».

d'intervento rispettivamente delle Regioni a statuto speciale e ordinario[51] – qualche effetto l'abbiano avuto, anche solo per non privare del tutto di senso l'intervento del legislatore[52]. Pur rendendosi conto dell'anomala collocazione del principio di parità in una disposizione che si occupa del riparto di competenze legislative[53], in molti riconoscono nella disposizione

[51] Poggi, *Parità dei sessi e rappresentanza politica*, cit., p. 135 ss. nota che, sul piano letterale, l'innovazione della l. cost. n. 2/2001 parrebbe meno ampia rispetto alla previsione del nuovo art. 117, comma 7 Cost. La prima chiede alle Regioni a statuto speciale di promuovere «condizioni di parità» riferite «[al]l'accesso alle consultazioni elettorali» (ossia la procedura che precede il voto e l'elezione); nel secondo si parla genericamente di promozione della «parità» di accesso e, stavolta, «alle cariche elettive» (un *posterius* rispetto all'elezione). Il testo potrebbe suggerire che nelle Regioni ad autonomia differenziata il consiglio regionale sia chiamato solo a creare «i presupposti di fatto» – dando alle candidate maggiori spazi, finanziamenti, visibilità, etc. – per la parità, mentre le Regioni ordinarie possono legiferare «direttamente sulla parità nell'accesso e direttamente nell'accesso alle cariche elettive».
In realtà non c'è spazio per applicazioni differenziate del principio (o di un «obiettivo da raggiungere, […] un miglioramento in qualche aspetto della vita della comunità», riprendendo R. Dworkin, *I diritti presi sul serio* (1977), Bologna 1982, p. 90, citato da Poggi a p. 138) nelle due categorie di Regioni – anche a dispetto della differente potestà legislativa in materia elettorale, esclusiva per le Regioni a statuto speciale e concorrente per le altre, che però non interviene sui principi che tutti gli enti sono tenuti a rispettare – sia perché l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 prevede l'applicabilità delle norme del Titolo v anche alle Regioni a statuto speciale «nelle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (lo ha ribadito, sia pure per una materia diversa, Corte cost., sent. n. 377/2002), sia perché, in ogni caso, «la parità di genere – parla di nuovo Poggi (p. 136) – non è terreno che consente differenziazioni legate alla specialità delle Regioni».
[52] È la tesi, esplicita, di C. Fusaro, *Le forme di governo regionali*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 2002 (*Elezione diretta del Presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*), p. 126.
[53] Di «eccentricità» della collocazione del principio, fino al rischio di «divenire ambiguo», parla M. Cartabia, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo v*, Torino 2003, pp. 129-130; di collocazione «sorprendente» parla Fusaro, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 125. Giustifica l'ubicazione del principio nella Parte Seconda con la scelta di inserire lo stesso nel progetto di revisione elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali – «strada allora ritenuta più "sicura"» rispetto all'intervento sull'art. 51 Cost., il cui completamento entro la xiii Legislatura appariva poco probabile – e, dopo il fallimento della 'Bicamerale D'Alema', con il tentativo (fallito anch'esso, come si è visto) di inserire una disposizione analoga all'interno della futura l. cost. n. 1/1999 A. Deffenu, *Art. 117, 7° comma*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 1.2 (e, più o meno sulla stessa linea,

aggiunta un *quid novi* che permette d'introdurre congegni antidiscriminatori[54]: ciò proprio in nome del principio di uguaglianza sostanziale parzialmente ribadito nel comma in esame[55], benché non ci sia accordo sulla portata dell'innovazione costituzionale.

C'è chi ha sostenuto che la formulazione generica dell'art. 117, comma 7 consentirebbe misure per rimediare alle discriminazioni (specie nella legislazione elettorale di contorno), ma non le quote, considerate «misure positive "forti"», comunque in contrasto col principio di generalità della rappresentanza, caratteristico della democrazia pluralistica[56]. Altre posizioni, più aperte, hanno mostrato di ritenere possibile uno spazio più o meno ampio per interventi più consistenti del legislatore, compresi alcuni tipi di quote elettorali, specie quelli non troppo 'invasivi'[57]: questo in ragione della sufficiente chiarezza del nuovo disposto costituzionale, che secondo alcuni sarebbe tale da consentire quegli stessi strumenti 'forti', con particolare riguardo

E. Palici di Suni Prat, voce *Parità di genere*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2008 (agg. 2013), par. 7. Legge l'ubicazione singolare nell'art. 117 del principio di parità come monito a non considerare questa come «materia assimilabile a quelle contenute nell'elenco di cui al comma 3 ma piuttosto una "prospettiva" o un punto di vista da cui deve muovere tutta la legislazione regionale» Poggi, *Parità dei sessi e rappresentanza politica*, cit., p. 136.

[54] Pare propenso a tale lettura, pur non esprimendosi apertamente sul livello di cogenza della novella costituzionale F. Benelli, *Art. 117, co. 2 ss.*, in Bartole, Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 1064.

[55] Nota lucidamente – quasi in risposta al ricordato giudizio *tranchant* di Romboli sull'inutilità della ripresa dell'art. 3, comma 2 Cost. – A. D'Aloia, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995,* in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 58, che il legislatore costituzionale testimonia «con la ripetizione nell'art. 117, comma 7, della formula teleologica dell'art. 3, comma 2, Cost. […] che il vero nodo dell'eguaglianza sostanziale è oggi nella partecipazione politica, nelle condizioni reali della cittadinanza democratica e dell'accesso alle cariche elettive»: per lo meno a quel tempo, per queste istanze «l'affermazione di eguaglianza dell'art. 51 [era] largamente ineffettiva». Di «riprova della concorrenza delle Regioni alla piena attuazione delle norme fondanti l'ordinamento costituzionale», quale contributo «all'affermazione del principio di uguaglianza sostanziale con riguardo alla differenza di genere» parla Poggi, *Parità dei sessi e rappresentanza politica*, cit., p. 133.

[56] Cfr. G. Brunelli, *Le "quote" riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, n. 3, pp. 541-543.

[57] Così, benché l'autrice sia stata citata prima su una posizione meno 'aperta', sembra evincersi da G. Brunelli, *Un "ombrello" costituzionale per le azioni positive elettorali,* in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, p. 615 ss.; v. anche Cartabia, *Il principio della parità*, cit., p. 133.

alla fase delle candidature (sulla base del riferimento all'«accesso […] alle cariche elettive»)[58], una posizione che appare condivisibile proprio in ragione della necessità di dare un significato concreto a un intervento rilevante come ognuno di quelli che riguardano la lettera della Costituzione (altre considerazioni saranno rimandate all'analisi della revisione dell'art. 51, specie sulla 'forza' delle misure da considerare legittima). Non sono mancate letture più radicali, fino a ritenere che il nuovo testo costituzionale non facesse altro che esplicitare e fissare senza dubbi il dovere di assicurare all'interno delle liste una quota di candidate pari alla metà dei posti (o scostandosi da essa il meno possibile), per ottenere il rispetto della reale uguaglianza tra i sessi[59].

È bene interrogarsi – oltre che sugli interventi resi ammissibili dalla riforma – anche sull'effettiva cogenza delle nuove disposizioni: occorre chiedersi, dunque, se le Regioni, con l'entrata in vigore dell'art. 117, comma 7 Cost. siano obbligate ad adottare certe misure, o se si tratti di una semplice facoltà, con un 'margine di manovra' più ampio rispetto al passato. Di nuovo, la dottrina non è unanime: c'è chi ritiene che la disposizione apra spazi, ma lasci sostanzialmente al legislatore (regionale) «la scelta tra un ampio ventaglio di misure atte a promuovere le candidature femminili», dalle misure più deboli a quelle più incisive come le quote[60]. Altri, invece, sono convinti del valore precettivo e cogente delle nuove norme di rango costituzionale[61], tesi che

[58] Così A. Deffenu, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001, n. 2, p. 609 ss.; Id., *Art. 117, 7° comma*, cit., par. 2.1. V. pure E. Olivito, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Pol. dir.*, 2001, p. 250 ss.; S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2005, p. 95 ss. Di lettura necessitata dal fatto che, «se non rendesse possibili meccanismi fondati anche su quote, [la formula dell'art. 117, 7° comma] risulterebbe del tutto superflua dal momento che […] legislazione elettorale di contorno volta a favorire la spontanea presentazione di candidature di un sesso o dell'altro doveva considerarsi ammissibile anche *prima* della modifica costituzionale» parla Fusaro, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 126.

[59] Cfr. soprattutto L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, in L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova 2002, p. 43 ss.

[60] R. Tosi, *Le «quote» o dell'eguaglianza apparente*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 108.

[61] Rileva uno «specifico obbligo per le Regioni, in quella prospettiva di concorrenza all'inveramento dei principi costituzionali» Poggi, *Parità dei sessi e rappresentanza politica*, cit., p. 134. Diversamente da quanto scritto alla nota precedente, dell'art. 117, comma 7 che

pare più convincente, anche sulla base della formulazione del testo che non contiene espressioni come «possono prevedere», «favoriscono» o altre che lascino intendere una certa ampiezza della discrezionalità riservata al legislatore regionale, oltre che sul *quomodo*, anche sull'*an*. Tale giudizio è risultato prevalente in dottrina[62], soprattutto una volta risultata chiara l'intenzione del legislatore di mettere mano all'art. 51 Cost. (e, ancor di più, dopo il compimento della revisione)[63]: dell'evoluzione di questa disposizione, dunque, è il caso di parlare ora.

«impone di fare ciò che, comunque, poteva essere fatto» parla R. Tosi, *Le «leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001. Dell'equilibrio della rappresentanza come «scopo […], che sembra esprimere con maggiore nettezza un profilo teleologico orientato al risultato» e dell'istanza della democrazia paritaria che «diventa chiaramente oggetto di un mandato legislativo obbligatorio, in quanto le leggi regionali […] *promuovono* (quindi *devono promuovere*) l'accesso delle donne alle cariche elettorali» scrive con convinzione D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 441; di interventi sulla legislazione elettorale 'imposti' parla L. Califano, *Azioni positive e rappresentanza politica dopo le riforme costituzionali*, in Ead. (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Torino 2004, p. 47. Sulla cogenza, ma con una visione in parte negativa (con ricadute sui ridotti 'spazi di manovra' lasciati al legislatore regionale) sembra concordare anche Chiara, *La "pari opportunità" elettorale dei sessi*, cit.

[62] V. ad esempio E. Palici di Suni Prat, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino 2004, p. 214 ss., con la ferma convinzione che non solo «le leggi costituzionali del 2001 avrebbero dovuto assumere piena efficacia fin dall'inizio», senza un intervento sull'art. 51 Cost., ma che ciò che queste sembravano ammettere in realtà era già ammissibile prima, con buona pace della sentenza n. 422/1995 della Consulta (su questo v. già E. Palici di Suni Prat, *Le ragioni delle donne e le donne nelle Regioni*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, p. 619 ss.).

[63] V. ad esempio M. Ainis, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., pp. 37-38, per cui «la modifica dell'art. 51 rafforza anche la novella contenuta nell'art. 117, serve a rinvigorirla, a inquadrarla in un sistema […] compatto e coeso». Ma v. anche S. Gambino, *Sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano 2011, pp. 26-27, che parla dell'art. 117, comma 7 Cost. come di «una norma di tipo promozionale» (dunque forse di per sé non abbastanza cogente), da raccordare però espressamente, per l'interpretazione, agli artt. 3 e 51 Cost., così da renderla più forte anche riguardo al *quomodo* (o al *quantum*, per riprendere le parole dell'autore).

4. *L'art. 51 Cost., dalla genesi alla riforma*

Subito dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, non erano mancate voci autorevoli che ritenevano sufficiente un'interpretazione sistematica dell'art. 117, comma 7 Cost., considerando dunque il complesso di valori e principi costituzionali, per valutare come legittime misure antidiscriminatorie – pure nella forma di azioni positive 'forti' – anche con riguardo alla normativa elettorale statale[64]. A costoro, però, si affiancava un significativo numero di studiosi convinti che, per ottenere lo stesso risultato, fosse imprescindibile un intervento sul testo dell'art. 51 Cost.: proprio quella disposizione nel 1995 era stata utilizzata dalla Corte costituzionale per espungere dall'ordinamento quasi tutte le norme sul riequilibrio della rappresentanza dei sessi che erano state inserite fino a quel momento.

La sentenza n. 422/1995 sarà trattata a fondo in seguito; per ora basta ripercorrerne i punti fondamentali e anticipare parte dei commenti. Per il giudice delle leggi, il principio di eguaglianza formale *ex* art. 3, comma 1 Cost. aveva posto l'irrilevanza del sesso come regola generale, confermata in tema di elettorato passivo dalla formulazione dell'art. 51, comma 1: dire che «Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» significava che «l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità». Sulla base di ciò, per la Consulta, lo stesso principio di assoluta eguaglianza doveva valere per la fase delle candidature (presupposto necessario dell'elettorato passivo), non tollerando alcuna forma di quote legata al sesso dei candidati.

Neanche la configurazione di quei congegni come azioni positive tendenti all'eguaglianza sostanziale *ex* art. 3, comma 2 Cost. poteva venire in

[64] Palici di Suni Prat, *Le ragioni delle donne*, cit., p. 605 ss.: l'idea era di evitare la situazione assurda per cui – prima, *ça va sans dire*, della novella costituzionale relativa all'art. 51, comma 1 – determinate misure di riequilibrio 'forti' potessero risultare ammissibili a livello regionale ma, in base a una lettura restrittiva dell'art. 117, comma 7, ancora costituzionalmente illegittime se riferite al livello nazionale. V. anche A. Deffenu, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 72, per il quale «[l]'introduzione del principio di parità a livello regionale sembrerebbe aver rimodulato proprio il precedente assetto costituzionale risultante dagli artt. 3 e 51 Cost.».

soccorso: «misure legislative volutamente diseguali» non potevano incidere direttamente sul contenuto del diritto di elettorato passivo (garantito a uomini e donne in condizioni di assoluta parità), anche perché le quote, più che a rimuovere gli ostacoli incontrati dalle donne verso il conseguimento di certi risultati, sembravano mirare ad attribuirli loro direttamente, costruendo una «tutela preferenziale in base al sesso», espressamente esclusa dall'art. 51 Cost. Infine, le quote sarebbero state «irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica», mentre non ci sarebbero stati problemi se le avessero adottate liberamente i partiti o i gruppi politici intenzionati a partecipare alle elezioni.

In quell'occasione, come si vedrà, accanto a commenti positivi nei confronti del *decisum* della Corte[65], non erano mancati pareri critici sull'operato del giudice costituzionale, anche e soprattutto con riguardo alla «scorretta ricostruzione del rapporto» tra le disposizioni impugnate e l'art. 51, comma 1 Cost.[66]: tra i punti meno convincenti, c'era l'argomentazione in base alla quale garantire – come fa la disposizione costituzionale – l'accesso alle cariche elettive a tutti i cittadini «dell'uno e dell'altro sesso […] in condizione di eguaglianza» comportasse automaticamente l'incostituzionalità di una norma che prescrivesse «il mero inserimento […] nelle liste elettorali di cittadini aventi alcune caratteristiche giustificabili in termini di tutela di valori costituzionali», anche qualora fosse stata assicurata agli elettori la libertà di scelta tra i candidati[67].

In effetti, per una parte significativa della dottrina, il quadro costituzionale vigente fino all'inizio degli anni Duemila continuava a impedire ogni tipo di azione positiva o a questa assimilabile, anche nelle forme «più morbide e leggere»[68], proprio in base al disposto dell'art. 51 Cost. Tra gli studiosi, però, c'era chi – non solo tra i costituzionalisti – aveva facilmente notato che non era stato corretto demolire una norma di taglio antidiscriminatorio

[65] Ad esempio G. Brunelli, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3272 ss.
[66] U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3268 ss.
[67] *Ivi*, p. 3270.
[68] Ainis, *La riforma dell'art. 51 Cost.*, cit., p. 34, che sul punto rinvia ancora a Brunelli, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica*, cit., p. 582 ss.

utilizzando quella disposizione costituzionale, «la cui ragione storica è per l'appunto la discriminazione storica subita in passato dalle donne» e che, al contrario, avrebbe dovuto essere resa effettiva dalle norme censurate[69].

In particolare, sarebbe stato arduo – e, si direbbe, pure inattuale – pretendere che i costituenti si ponessero il problema di come affrontare una disparità nella presenza di uomini e donne nel novero (tra l'altro) delle cariche elettive: fino al 1946 le cittadine non avevano avuto reale accesso nemmeno all'elettorato attivo[70]. Voler trovare in quella disposizione costituzionale, nata in quel contesto[71], un chiaro riferimento a una «assoluta eguaglianza tra i due sessi» che non consentisse di tenere conto di altre condizioni foriere di discriminazioni *de facto*, in grado di mettere in pericolo ciò che l'art. 51 Cost. garantiva a «tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso», intesi nella loro totalità e con le loro differenze[72], appariva e appare ben poco ragionevole[73].

---

[69] M.V. Ballestrero, *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di quote al vaglio di legittimità*, Trento 1997, pp. 51-52. Pienamente in linea con quest'asserzione Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., p. 35.

[70] V. M. D'Amico, A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino 2006, p. 33 ss.; M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria,* Torino 2011, p. 29 ss. M.V. Ballestrero, *"Goals are good but quotas are bad". Discutendo di azioni positive e di quote*, in *Ragion pratica*, 1995, n. 5, pp. 255-265, spec. 263, ricorda come «gli effetti di quella storica discriminazione [per ragioni di sesso] ancora si risentano nel nostro paese, affetto da cronica sotto-rappresentazione delle donne dalle cariche elettive, come dalle posizioni istituzionali di qualche prestigio».

[71] La stessa Consulta ne era consapevole, avendo riconosciuto (punto 3 del *Considerato in diritto*) che l'espressione «dell'uno e dell'altro sesso», in apparenza «superflua», era «comprensibile», per il «contesto storico in cui [i costituenti] operavano: le leggi vigenti escludevano le donne da buona parte degli uffici pubblici, e l'elettorato attivo e passivo, concesso loro nel 1945 […] era stato per la prima volta esercitato in sede politica con la elezione della stessa Assemblea costituente».

[72] Dà all'espressione «cittadini dell'uno o dell'altro sesso» il senso «di sottolineare, e non di dichiarare irrilevante, una differenza: l'articolo […] dice chiaramente […] che sono le donne e gli uomini ad avere accesso […] alle cariche elettive, e non i cittadini il cui sesso non rileva» L. Gianformaggio, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco (a proposito della sentenza n. 422/1995 della Corte costituzionale)*, in *Foro it.*, 1996, I, coll. 1961-1976, ora in Ead., *Eguaglianza, donne e diritto*, cit., p. 232 (l'autrice però sbaglia a citare il testo come «dell'uno *e* dell'altro sesso»: ciò giova alla lettura data, ma non risponde al vero).

[73] Cfr. A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., p. 58: «In un contesto in cui un diritto

Anche a voler prendere per buona una «assoluta uguaglianza» nell'esercizio dei diritti politici *ex* art. 51, comma 1 Cost., volta a garantire i diritti elettorali delle donne (nell'ottica, autorevolmente individuata in senso "rigorista" e negativo, di «paralizzare immediatamente […] tutte quelle norme […] secondo le quali l'appartenenza all'uno o all'altro sesso poteva essere richiesta come un requisito indispensabile per l'accesso»[74]), residuava comunque spazio per una lettura che considerasse «il sesso al fine di attuare politiche di parità sostanziale»[75], in senso 'positivo' e con un occhio più attento all'eguaglianza sostanziale *ex* art. 3, comma 2 Cost.[76] Prima di analizzare la revisione dell'articolo in questione, vale dunque la pena ripercorrere la genesi dello stesso art. 51, almeno della parte che qui interessa, per contestualizzare meglio il valore e la portata della modifica.

Nel Progetto di Costituzione, il contenuto del futuro art. 51 era diviso in due disposizioni: nell'art. 45, i cui primi tre commi sarebbero stati trasfusi con qualche ritocco nell'art. 48 Cost., era presente un comma 4 in base al quale «[s]ono eleggibili, in condizioni di eguaglianza, tutti gli elettori che hanno i requisiti di legge», stavolta senza alcuna indicazione relativa al sesso[77]; l'art. 48 del Progetto recitava al comma 1 «Tutti i cittadini d'ambo i ses-

fondamentale […] registra nei suoi processi allocativi un notevole scarto di utilizzazione effettiva non tra gruppi o comunità intermedie, ma tra i due (irriducibili) modi di essere dell'umanità, non può automaticamente considerarsi irragionevole, o contrario ai valori fondamentali di una democrazia pluralistica, un impegno a riequilibrare – anche con misure prescrittive […] – questo dato di diseguaglianza».

[74] U. Pototschnig, *Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51* (*Art. 97, 3° comma, sezione* II *[art. 51])*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1994 (*La Pubblica amministrazione)*, p. 367.

[75] V. per esempio M. Caielli, *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come azioni positive*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 50.

[76] Similmente v. B. Pezzini, *Le quote come strumento di* empowerment*,* in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 99.

[77] Una delle prime proposte sull'elettorato passivo alle donne fu avanzata in II Sottocommissione da Salvatore Mannironi (Dc): volle precisare il primo comma di un articolo proposto dal relatore Costantino Mortati («Sono eleggibili alla carica di Deputato tutti gli elettori che abbiano compiuto, al momento della elezione, l'età di anni 25, che abbiano acquistato la cittadinanza italiana da almeno due anni e non siano membri dell'antica casa regnante italiana»), aggiungendo «e le elettrici». Il presidente Umberto Terracini (Pci), però, la ritenne «superflua»: «nessuno certamente penserà di ritornare su una decisione

si possono accedere agli uffici pubblici in condizioni d'eguaglianza, conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite da legge». La struttura sarebbe stata conservata nel primo comma dell'art. 51 Cost., con l'aggiunta del riferimento alle cariche elettive e dopo modifiche testuali di rilievo[78].

---

che già è stata presa e di riporre in discussione il pieno diritto delle donne italiane così all'elettorato attivo come a quello passivo» (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – II Sottocommissione, sed. 18 settembre 1946, n. 16 – resoconto sommario, p. 210).
In sede di I Sottocommissione (cfr. quanto detto trattando la genesi del futuro art. 48 Cost.), Aldo Moro aveva proposto di scindere elettorato attivo e passivo in due articoli distinti, ma l'idea fu bocciata. Il seguito del dibattito fece emergere un articolo il cui primo comma – nel testo suggerito dal presidente Umberto Tupini (Dc) – era: «Tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, hanno diritto all'elettorato attivo e passivo in condizioni di universalità e di uguaglianza». (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – I Sottocommissione, sed. 14 novembre 1946, n. 37 – resoconto sommario, pp. 377-384). Si esaminò poi un articolo di Umberto Merlin e Pietro Mancini: il primo comma recitava «Tutti i cittadini di entrambi i sessi sono ammissibili alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza, conformemente allo loro attitudini e facoltà». Il testo approvato fu «Tutti i cittadini di entrambi i sessi possono accedere alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza, conformemente alle loro attitudini e facoltà, secondo norme stabilite per legge»: «possono accedere» fu suggerito da Basso, l'ultima parte fu frutto di un emendamento di Togliatti («secondo le norme stabilite dalla legge») modificato da Dossetti (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – I Sottocommissione, sed. 15 novembre 1946, n. 38 – resoconto sommario, p. 391 ss.).

[78] La proposta del relatore Michele Giua (Psiup) era «Tutti i cittadini italiani, senza distinzione di sesso, sono ammessi agli impieghi pubblici in base a concorsi, senza alcuna restrizione, tranne quella della capacità», con gli ultimi due incisi sostituiti – sulla base di una proposta di Giuseppe Togni (Dc) e del presidente della III Sottocommissione Gustavo Ghidini (Psiup) – dall'espressione «ed in relazione alla propria idoneità». Per Enrico Molè (Democrazia del lavoro) c'erano «uffici in cui tale parificazione non è possibile», come quelli relativi a funzioni giudiziarie e militari e «già nel diritto romano, e poi dai Santi Padri era stato riconosciuto che la donna, in determinati periodi della sua vita, non ha la piena capacità di lavoro» (opinione pure del qualunquista Francesco Colitto, quanto all'incapacità femminile alle funzioni giudiziarie, cosa però non chiara con il riferimento all'idoneità). Rispose Maria Federici (Dc), ritenendo «non […] ammissibili queste discriminazioni» e tali affermazioni di incapacità (ma Molè insisteva: «da studi specifici sulla funzione intellettuale in rapporto alle necessità fisiologiche dell'uomo e della donna risultano certe diversità, specialmente in determinati periodi della vita femminile»).
Il testo fu riscritto secondo le indicazioni di Molè, Colitto e Francesco Marinaro (Blocco nazionale delle libertà): «L'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto pubblico è libero ai cittadini, salvo le limitazioni stabilite dalla legge, senza

Nel *plenum* dell'Assemblea costituente, il comma 4 dell'art. 45 del Progetto venne soppresso[79] e la previsione sulle cariche elettive fu trasferita nel primo comma dell'art. 48[80]: fu grande l'impegno delle 'madri costituen-

distinzione di sesso, razza, religione e fede politica. / A tali impieghi si accede mediante concorso». Il testo «salvo le limitazioni stabilite dalla legge», prima collocato dopo il riferimento al sesso, fu spostato su proposta di Ghidini, mediando tra la richiesta soppressiva di Federici (che riteneva l'inciso «pericoloso, perché non si possono specificare i casi ai quali si intende riferito») e l'insistenza di Colitto, che voleva mantenere le parole («un concorso per soli maschi indetto dall'Accademia militare […], risulterebbe anticostituzionale») (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – III Sottocommissione, sed. 20 settembre 1946, n. 9 – resoconto sommario, p. 58 ss.).
Quando il *plenum* della Commissione dei 75 arrivò a discutere questa parte, la disposizione risultava così formulata (probabilmente dopo l'intervento del Comitato di redazione): «Tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni d'eguaglianza, conformemente alle loro attitudini e facoltà, secondo norme stabilite da legge». Federici, mediante Moro, chiese di reinserire l'espressione «cittadini *di entrambi i sessi*», espunta dal Comitato di redazione («essendo già stata affermata – secondo il presidente Ruini – in precedenza, in forma chiara, l'eguaglianza di tutti i cittadini, a prescindere dal sesso […] [i]nserire questa volta la specificazione, può essere pericoloso per gli altri casi in cui eventualmente non sia stata inclusa»), sostenuta in questo da Terracini (il quale temeva che, senza quelle parole, il riferimento alle «attitudini» permettesse al legislatore di introdurre discriminazioni 'generali' legate al sesso): l'emendamento non fu approvato (con alcuni interventi espressamente contrari all'ingresso delle donne in magistratura o alla carriera militare, quali quelli di Giuseppe Cappi, Salvatore Mannironi e Umberto Nobile), mentre fu accolta la proposta, formulata da Ruini, a togliere il riferimento alle «facoltà» (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, sed. 25 gennaio 1947, n. 20 – resoconto sommario, pp. 190-191). In sede di coordinamento, però, la formula «d'ambo i sessi» fu reinserita ed entrò nel testo discusso in Assemblea.

[79] Fu approvato l'emendamento soppressivo di Aldo Bozzi (Pli), ma aveva presentato una proposta identica Costantino Mortati, con l'intenzione esplicita di trasferire il comma in oggetto nell'art. 48 (A.P., Assemblea Costituente, sed. 21 maggio 1947, n. 128 – resoconto stenografico, p. 4133 ss.).

[80] Il 'ripescaggio' della previsione sull'accesso alle cariche elettive avvenne grazie all'impegno della Commissione per la Costituzione (e del Comitato di redazione), che riformulò – proponendo un emendamento – l'art. 48, comma 1 del Progetto: «Tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo le norme stabilite dalla legge». Il relatore Umberto Merlin lo illustrò così: «Il primo comma ripete quello che già l'Assemblea trova nel testo stampato; soltanto toglie un inciso che aveva sollevato contro la Commissione le proteste di tutte le donne che hanno l'onore di sedere in questa Assemblea. La Commissione ha aderito alla loro proposta ed ha corretto il primo comma dell'articolo 48» (A.P., Assemblea Costituente,

ti' per eliminare dal testo ogni fonte di ostacoli e sbarramenti all'accesso alle cariche (e ai pubblici uffici) sopravvissuta al lavoro in Commissione[81]. Caduto il riferimento alle attitudini, l'aula approvò la versione definitiva: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici

sed. 22 maggio 1947, n. 129 – resoconto stenografico, p. 4169). Stranamente, nella spiegazione di Merlin, che cita la caduta dell'inciso «conformemente alle loro attitudini», non c'è traccia del riferimento alle cariche elettive: per V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano 1976, p. 162, con quell'aggiunta, la Commissione andò «oltre le proposte delle deputate […], sancendo un altro principio favorevole alle aspirazioni delle donne italiane».

[81] Fu ancora Maria Federici a illustrare due emendamenti (uno sottoscritto da altre dodici elette, di appartenenza politica varia) per eliminare l'espressione «conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite dalla legge». In quelle parole era stata colta «un'intenzione particolare […], e cioè che si volesse limitare alle donne la possibilità di accedere ai pubblici uffici o alle cariche elettive». Il riferimento alle attitudini, appropriato nelle disposizioni dedicate al lavoro, lì sarebbe stato fuori luogo: «Poiché le attitudini non si provano se non col lavoro, escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli. […] che cosa può far pensare che le donne non siano capaci di accedere a posti direttivi? E che le donne non possano accedere alle cariche pubbliche […]? È un pregiudizio, un preconcetto». Il riferimento alle norme di legge era visto come «ozioso, poiché tutte le disposizioni della Costituzione dovranno realizzarsi in norme di legge, espresse dalla legislazione positiva»: sarebbe stato meglio dire che l'accesso a uffici e cariche si sarebbe sviluppato «secondo requisiti stabiliti dalla legge», essendo «l'ammissibilità ai pubblici impieghi […] conseguenza dell'uguaglianza giuridica riconosciuta a tutti i cittadini nei confronti dello Stato». La mancata rimozione degli incisi avrebbe menomato il principio di eguaglianza, mentre «il sesso non deve più essere un fattore discriminante per il godimento dei diritti civili e sociali»: per Federici «[è] strano che la donna, che pur paga le tasse e sopporta tutti gli oneri della vita sociale, non debba poi avere la possibilità di poter procedere nelle carriere in condizione di uguaglianza con gli uomini».

Federici fu attenta a esprimere – se fosse una sua convinzione o se lei mirasse a vedere accolte più facilmente le richieste avanzate, non si sa – la non volontà delle donne di «conquistare posti non in armonia con le loro attitudini e con le loro più profonde aspirazioni» o «assolutamente inadeguati alla loro femminilità»; colpisce leggere – in linea con lo spirito del tempo – tra le sue parole «sappiamo e vogliamo che la donna, come regina della casa, debba chiedere alla stessa Costituzione ed ottenere di potersi occupare dell'educazione dei figli, del governo della propria casa. Questa è la corona della donna». Ciò non intacca però l'idea di fondo per cui «la donna dovrà fare liberamente la sua scelta, seguendo il suo spontaneo desiderio, guidata dalla educazione o da altri elementi di valore anche spirituale, mai per ragione di una ingiustizia che la offende profondamente» (A.P., Assemblea Costituente, sed. 22 maggio 1947, n. 129 – resoconto stenografico, p. 4170 ss.).

pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge»[82].

[82] Non sfugge il tono, sarcastico e irridente (e, visto con gli occhi di oggi, francamente irritante), della risposta del relatore Merlin alla «ottima collega onorevole Federici, che è così buona, ma quando si tratta di difendere i diritti delle donne diventa così fiera» (A.P., Assemblea Costituente, sed. 22 maggio 1947, n. 129 – resoconto stenografico, p. 4172, per l'intero intervento). Merlin, precisando l'accesso alle cariche elettive per «tutti i cittadini d'ambo i sessi» nell'emendamento della Commissione, credeva di avere aggiunto «qualche cosa a quello che desiderano le donne», per cui «esse non possono lagnarsene» (a ben guardare, l'emendamento aveva essenzialmente recuperato la parte dell'art. 45 del Progetto relativa all'elettorato passivo che era stata espunta su proposta di Bozzi; l'unico progresso apprezzabile riguardava il riferimento ai cittadini «d'ambo i sessi», che nella formulazione del Progetto era implicito e in questa veniva invece esplicitato); le obiezioni di Federici gli fecero capire che le richieste femminili non erano state soddisfatte in pieno («Vuol dire che è stata una mia ingenuità; vuol dire che io verso le donne non ho molte attrattive, perché non riesco a persuaderle»).
Merlin rivendicò di aver scritto nella relazione sulle libertà politiche (condivisa con Mancini) «parole verso le donne così riguardose e così piene di ammirazione per la loro opera, che esse non possono dubitare dei miei sentimenti». Per valutare se le risate, annotate nel resoconto, fossero sincere o sarcastiche, si rimanda al documento (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – I Sottocommissione, *Relazione dei deputati Merlin Umberto e Mancini Pietro sulle libertà politiche*): dopo aver notato che «per il voto alle donne, già concesso nel nostro paese, e del quale le donne seppero fare uso senza che si siano verificati inconvenienti di sorta, non occorre dare giustificazione alcuna» (p. 30), il testo ammetteva (p. 32) che «potrebbe forse discutersi sulla capacità giuridica della donna nei riflessi dell'esercizio di attività da cui nel passato era stata sistematicamente esclusa. Infatti anche nelle nazioni che pur hanno dato alle donne uno statuto giuridico quasi uguale a quello degli uomini, vi sono delle limitazioni. […] Altre costituzioni, come quella austriaca, portano alla assoluta parità. Noi crediamo che convenga seguire il criterio più largo ed ammettere le donne a qualunque pubblico ufficio, salvo naturalmente quelli uffici che siano incompatibili per loro natura con le condizioni personali di coloro che vi aspirano. La donna ha dimostrato in guerra ed in pace di avere qualità di amore al lavoro, attaccamento alla famiglia e senso del dovere, per meritare questa parità di trattamento».
Il relatore, tuttavia, non aveva abbandonato l'idea di introdurre in Costituzione parole che consentissero alle Camere di intervenire sulle «attitudini» in base al sesso: «Ma è proprio possibile che nella Carta costituzionale non ammettiamo in nessun modo che il legislatore ordinario possa, eventualmente, credere le donne inadatte per qualche funzione? Io, per esempio, vi domanderei: accettereste di andare a fare le carceriere in un carcere di uomini? E viceversa, vi sono dei casi particolari in cui al legislatore una piccola libertà di poter fissare dei limiti o delle condizioni e di poter dire che le donne sono adatte o inadatte per una funzione particolare, si deve pur lasciare». Il punto di equilibrio fu trovato, oltre che nella soppressione del riferimento alle attitudini, nella sostituzione – proposta

La dottrina aveva evidenziato come uno dei caratteri distintivi dell'art. 51 Cost. fosse l'esplicito riferimento ai «cittadini dell'uno o dell'altro sesso», assente in altre carte costituzionali (eccettuato il precedente di Weimar[83]), spiegabile «come reazione giustificata da uno stato preesistente di inferiorità della donna rispetto all'uomo anche nei rapporti con le autorità amministrative, o con i poteri pubblici»: si formò una «convinzione radicata e ampiamente condivisa che il riconoscimento di una piena equiparazione della donna all'uomo non doveva mancare neppure in sede di legislazione costituzionale»[84]. Si confermava e specificava il principio di uguaglianza *ex* art. 3 Cost.[85], benché il riferimento ai «requisiti stabiliti dalla legge» avesse allarmato alcuni studiosi: temevano – anche sulla base di certe posizioni presenti alla Costi-

da Federici e accolta da Merlin – dell'espressione «secondo norme stabilite dalla legge» con «secondo i requisiti stabiliti dalla legge», rendendo più angusta e meno arbitraria la discrezionalità del legislatore.
L'espressione «dell'uno o dell'altro sesso» fu introdotta dal Comitato di redazione in sede di coordinamento: non trova spiegazioni neanche V. Pamio, *Rapporti politici (artt. 48-54 Cost.*), in A. Celotto (a cura di), *Il coordinamento finale della Costituzione*, Napoli 2009, spec. pp. 97-100, che parla di «revisione […], per la gran parte delle modifiche, assai poco rilevante e complessivamente di natura formale». In precedenza Giovanni Persico (Democrazia del lavoro, poi Psli) aveva proposto di sostituire le parole «d'ambo i sessi» con «senza distinzione di sesso», seguendo il testo dell'approvato art. 3 e per evitare l'adozione di «una formula ambigua ed anche poco estetica»; l'emendamento, ritenuto da Merlin «questione di forma e pertanto […] inutile», risultò precluso dal voto favorevole sulla proposta Commissione-Federici; difficile però derubricare la scelta testuale a una mera questione formale, considerando la tesi di Gianformaggio (v. nota n. 72).

[83] V. l'art. 128 della Costituzione di Weimar: «Tutti i cittadini senza distinzione hanno diritto di essere ammessi agli uffici pubblici in conformità alle disposizioni di legge e secondo le loro attitudini e capacità. Sono abolite tutte le norme di eccezione nei confronti delle donne impiegate […]». V. il testo riportato in C. Mortati (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze 1946, ora in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, A. Torre (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. i, Milano-Padova 2016, p. 457 ss.

[84] Pototschnig, *Le condizioni di ammissibilità*, cit. p. 364-365.

[85] Cfr. Corte cost., 21-28 novembre 1972, n. 166. V. R. Tosi, *Art. 51*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, p. 341. Assai di recente, nota come il riferimento a «tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso» sia «un corollario dell'eguaglianza tra i sessi consacrata nell'art. 3, 1 cost.» (e ricolleghi il libero accesso senza distinzione di sesso alle cariche politiche «direttamente a quanto disposto dall'art. 48 cost., in ordine all'introduzione del suffragio universale») G. Tarli Barbieri, *Articolo 51*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. i, Bologna 2018, pp. 325-331, spec. 327.

tuente – che limitazioni e discriminazioni rivolte alle donne circa l'elettorato passivo (oltre che l'accesso ai pubblici uffici), vietate dall'art. 3 e dall'art. 51, potessero tornare 'indisturbate' come requisiti[86]. Ciò non si è verificato nella storia repubblicana[87], ma non ha impedito che ostacoli sociali e culturali rendessero ardua la partecipazione attiva femminile alla vita politica.

[86] F.S. Bertolini, *Requisiti di eleggibilità e parametri di controllo della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 569 ss., spec. 571.

[87] Ciò benché alcune leggi abbiano perseguito l'apertura dei pubblici uffici alle donne con molta moderazione, forse interpretando alla lettera i principi di *gradualità* e *ragionevolezza* da considerare nell'applicare le azioni positive (cfr. M. Ainis, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2, pp. 359-372, spec. 371).
Caso simbolo fu la legge n. 1441/1956: aveva ammesso le donne nelle giurie popolari delle Corti d'assise e delle Corti d'assise d'appello, ma precisava che, dei sei membri non togati, «almeno tre devono essere uomini», istituendo una quota non neutra, a favore di un solo sesso. La norma fu oggetto di due questioni di legittimità, dichiarate infondate da Corte cost., 29 settembre - 3 ottobre 1958, n. 56 (pres. Azzariti, rel. Papaldo), con un'affermazione incline a riconoscere discrezionalità al legislatore: «nel caso del primo comma dell'art. 51, se per 'requisiti' si dovessero intendere quelli generali o particolari stabiliti dalla legge ad esclusione del sesso, la disposizione apparirebbe piuttosto pleonastica, in quanto è ovvio che tutti gli aspiranti ad un pubblico ufficio debbono possedere, siano uomini o siano donne, i requisiti di capacità, età, idoneità fisica e intellettuale, e così via, occorrenti per accedervi. Se, invece, l'inciso contenuto nell'art. 51 si interpreta nel senso che possa riferirsi anche al sesso delle persone, la norma assume un significato più concreto e l'inciso viene a formare un tutto unico nel contesto del comma del quale fa parte nonché nel contesto dell'intero art. 51, che non fu dettato in vista dell'ordinamento dei pubblici uffici bensì in vista della proclamazione dei diritti e dei doveri dei cittadini nei rapporti politici». In generale, per la Corte «la Costituzione trasformava radicalmente un sistema tradizionale che vigeva nelle leggi e soprattutto nel costume riguardo alla condizione giuridica della donna, sistema che solo da poco più di un quarto di secolo aveva risentito, nella legislazione, gli effetti di una evoluzione verso principi di eguaglianza. Era naturale che, pur avendo posto il precetto dell'eguaglianza giuridica delle persone dei due sessi, i costituenti abbiano ritenuto che restasse al legislatore ordinario una qualche sfera di apprezzamento nel dettare le modalità di applicazione del principio, ai fini della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi uffici pubblici, anche nell'intento di meglio utilizzare le attitudini delle persone».
Sulla pronuncia, v. i pareri contrastanti di V. Crisafulli, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della corte*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 862 ss. (contrario e sostenitore dell'opportunità di «prescrivere un numero minimo di elementi di ciascun sesso», p. 865) e C. Esposito, *Le donne e i pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 869 ss. In senso critico, v. G. Ferrara, *Corte costituzionale e principio d'uguaglianza*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna 1978, p. 89 ss.; Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., pp. 37-38; Palici di Suni Prat, *Tra parità e differenza*, cit., p. 76.

Parte degli studiosi ha tentato una lettura dell'art. 51 Cost. indipendente dal riferimento ai cittadini «dell'uno o dell'altro sesso» («l'articolo conserverebbe tutta la sua portata anche se quell'inciso non ci fosse»[88]); era innegabile dall'inizio il potenziale che quelle parole – non aggiunte a caso – hanno conferito all'intera disposizione: in un tempo non breve, esse hanno fatto cadere vari «rami secchi della legislazione», grazie alla «forza trainante della realtà»[89] che ha colto il valore della novità inserita nel testo costituzionale, anche per l'impegno delle donne elette alla Costituente.

La sentenza n. 422/1995 della Consulta ebbe per molti l'effetto d'una doccia ghiacciata: al di là delle critiche di parte della dottrina alla pronuncia, essa dimostrava che l'art. 51, comma 1 Cost., «se aveva rappresentato una frontiera avanzata nel '47, [allora] rappresenta[va] piuttosto una frontiera da superare»[90]. Si fece strada l'idea che fosse opportuno mettere mano all'articolo, per legittimare ciò che il giudice delle leggi aveva censurato: nell'attesa di una «intensa quanto efficace azione di cambiamento e di crescita culturale»[91] della società italiana (lontana, visto il calo della rappresentanza femminile dopo la decisione del 1995), era importante scrivere nuove regole nella Carta, com'era avvenuto – fatte le debite differenze – in Francia dopo alcune pronunce demolitorie del *Conseil constitutionnel*, che avevano prodotto una revisione costituzionale con la legge n. 99-569[92].

Nella XIII Legislatura furono presentate varie proposte di legge[93], dopo il cattivo esito della Bicamerale e il fallito inserimento del principio dell'equili-

[88] Pototschnig, *Le condizioni di ammissibilità*, cit., p. 367; era «difficile accettare» la tesi per Gianformaggio, *Eguaglianza formale e sostanziale*, cit., p. 232.

[89] Queste espressioni sono tratte da Fortino, voce *Parità dei sessi*, cit., par. 4.

[90] Gigante, *Il dibattito costituzionale*, cit., p. 39, cita parole di Claudia Mancina.

[91] L. Califano, *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi*, in *Quad. cost.*, 2001, n. 1, pp. 140-142, spec. 141.

[92] Sulla Francia cfr. A. Deffenu, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., pp. 67-73; M. Mazza, *Francia: modifiche della legislazione elettorale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, p. 1034 ss.; S. Ceccanti, *Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e di lingua*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, p. 91 ss.; M. Caielli, *Le azioni positive in materia elettorale nell'ordinamento francese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 871 ss.

[93] Atto Senato nn. 3843 – D'Alessandro Prisco e a.; Atti Camera nn. 5758 – Mancina e a., 6283 – Pozza Tasca; 6308 – Armosino e a.; 6377 – De Luca e a.; 6390 – Cossutta e a.; 6465 – Paissan e a.; 6849 – Prestigiacomo e a.

brio della rappresentanza nella futura l. cost. n. 1/1999. Chi, in Parlamento, era convinto si dovesse intervenire sulla disposizione più pertinente, collocata nella Parte Prima – più che su quelle relative alle Regioni – aveva colto l'occasione per provocare un dibattito *ad hoc* nelle aule, esplicitando nelle relazioni l'esigenza di superare il 'precedente' della sentenza n. 422/1995.

Il progetto più risalente non fu esaminato dal Senato[94]. Alla Camera l'*iter* dei testi[95] progredì in modo apprezzabile[96]: quando finì, a gennaio

[94] Il progetto D'Alessandro Prisco interveniva sull'art. 51 Cost. («Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, che la legge ha il compito di promuovere. / La legge stabilisce i requisiti per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive e può parificare, a tal fine, ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica») e sugli artt. 56 e 58, circa l'elezione delle Camere, aggiungendo: «La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale fra i sessi».

[95] Le proposte miravano a modificare l'art. 51 (5758, 6377, 6390, 6465), l'art. 55 (6308) o entrambi (6283, 6849). Tra quelle che intervenivano sull'art. 51 Cost., alcune puntavano a riformularlo in senso 'promozionale' («La legge promuove condizioni di eguaglianza per l'accesso dei cittadini dell'uno e dell'altro sesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive»: 5758, 6283), altre a introdurre il comma «La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi» (6390); i testi De Luca e Prestigiacomo adottavano una soluzione simile, ma precisavano che la rappresentanza è «elettiva», separando l'ipotesi da quella dei pubblici uffici (in apparenza non riguardata dalle potenziali azioni positive). Lo stesso faceva Paissan, riformulando l'intero articolo («Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. / La legge promuove condizioni di eguaglianza per l'accesso alle cariche elettive al fine dell'equilibrio della rappresentanza tra i sessi»). La relatrice Claudia Mancina (Ds) sottolineò il carattere unico dell'art. 51 Cost. (salvo il precedente di Weimar) in tema di parità tra i sessi, ma riconobbe la rappresentanza politica come area di «monopolio maschile», aggravato da una «autoesclusione femminile dall'elettorato attivo», Tra i rimedi non annoverò solo le quote (per le quali paventava dubbi di costituzionalità *ex* artt. 3 e 48 Cost., in mancanza di voto di preferenza): era importante «fornire copertura costituzionale all'introduzione di azioni positive per incoraggiare l'accesso delle donne alle funzioni pubbliche e alle cariche elettive» (agendo sulla distribuzione dei finanziamenti pubblici, concedendo crediti agevolati, dando più spazi di propaganda elettorale o introducendo quote nelle nomine pubbliche di natura non rappresentativa), senza perseguire soluzioni poco «organiche», come l'intervento sugli statuti speciali, all'esame della Camera in quei giorni (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, I Commissione, sed. 14 ottobre 1999 – resoconto sommario, p. 12 ss.).

[96] Mancina costituì – ma già a marzo del 2000 – un comitato ristretto per elaborare un testo unificato, con l'appoggio della presidente di Commissione Rosa Jervolino Russo e della ministra per le pari opportunità Laura Balbo (il solo avviso contrario fu di Paolo Armaroli, convinto che bastasse il contenuto dell'art. 3 Cost.): furono molti gli inviti a

del 2001, erano però ormai alle porte le elezioni politiche[97], al Senato non

trattare soprattutto questioni «pratiche e concrete» (Rosanna Moroni e la presidente Jervolino) e a concentrarsi sulla modifica dell'art. 51, come sede ideale del principio generale di parità (Boato e Vincenzo Cerulli Irelli, Ppi).
Il testo unificato, presentato a luglio, aggiungeva all'art. 51, comma 1, la frase «La legge promuove parità di accesso tra uomini e donne»: si abbandonava l'idea di modificare l'art. 55 (ritenendo l'art. 51 la norma che «presiede a tutte le possibili disposizioni normative in tema di formazione delle assemblee elettive») e si dava copertura costituzionale a norme ispirate ai principi di promozione (dell'accesso delle donne alla politica) e parità (col testo della riforma che teneva conto pure della revisione costituzionale francese). La soluzione non soddisfò Boato, che riteneva «troppo limitativa» la formula, priva del riferimento teleologico all'equilibrio della rappresentanza elettiva; su una posizione affine era De Luca, certa che senza l'indicazione si configurasse una «sorta di delega dai contorni indefiniti». Il testo base fu approvato con la formula invertita (suggerita da Boato) «parità di accesso *tra donne e uomini*»: per la relatrice, quel testo era «compatibile con qualsiasi possibile strumento definibile dalla legge ordinaria» (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, I Commissione, sed. 6 luglio 2000 – resoconto sommario, pp. 9-11).
Mancina fu contraria agli emendamenti volti a introdurre il fine dell'equilibrio della rappresentanza tra i sessi (di Boato, Pozza Tasca e Argia Albanese), ritenendo la formula «troppo rigida […] e poco consona ad un testo costituzionale», preferendo parlare di parità di accesso; avversò pure un emendamento a prima firma del leghista Rolando Fontan («Sono garantite condizioni di eguaglianza per l'accesso dei cittadini dell'uno e dell'altro sesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive»), foriero di un vincolo dai «contorni difficilmente individuabili e di ardua applicazione concreta» (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, I Commissione, sed. 19 luglio 2000 – resoconto sommario, p. 26). Si approvò l'emendamento Mancina che sostituiva «La legge» con «La Repubblica» (per «estendere il più possibile l'ambito dei soggetti chiamati a favorire la parità tra donne e uomini») e precisava che la parità è promossa «con appositi provvedimenti»: il testo, sul calco dell'art. 6 Cost., parlava di «apposite norme», ma fu mutato su invito di Antonio Soda per estenderne l'efficacia agli atti amministrativi (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, I Commissione, sed. 24 luglio 2000 – resoconto sommario, pp. 3-4).

[97] Nella relazione – A.C. n. 5758-6283-6308-6377-6390-6465-6849-A – si segnalava come la norma da introdurre specificasse «nel campo dei diritti politici e […] dell'elettorato passivo, il principio d'eguaglianza sancito nell'articolo 3». Ripercorsa la storia del diritto di voto alle donne in Italia e delle discussioni nella Costituente, emergeva la consapevolezza che «[m]olta acqua è passata sotto i ponti dalla redazione della Costituzione; quella che appariva ed era una frontiera avanzata nel 1947 può essere oggi una frontiera da superare». La questione della democrazia paritaria appariva «sufficientemente corposa e ormai sufficientemente consolidata in tutte le democrazie rappresentative da legittimare una proposta di modifica»: «[u]na esclusione di fatto di metà della popolazione dalla rappresentanza non può non essere riguardata come uno scacco della democrazia, come un fallimento di quell'investimento sulle donne che […] si riflette con chiarezza nella Costituzione».

Preso atto che «la buona volontà dei partiti» non bastava a risolvere «il problema in modo strutturale» e occorrevano interventi costituzionali o legislativi, Mancina metteva al centro della revisione costituzionale lo sforzo per favorire l'accesso delle donne alla rappresentanza, superando gli ostacoli riconosciuti dalla sentenza n. 422/1995, ma dando «copertura a qualunque tipo di azione positiva» con una modifica costituzionale dal «grande valore simbolico, introducendo in Costituzione, oltre il puro e semplice diritto alla parità, l'obiettivo di favorire il concreto esercizio di tale diritto». Mancina non proponeva di superare la concezione unitaria della rappresentanza politica, ma di correggere «quelle distorsioni che impediscono ad una rappresentanza ideale di poter diventare anche effettiva»: si applicava il paradigma dell'uguaglianza (soprattutto sostanziale) per garantire «l'effettività dei diritti politici a tutti gli individui» e «favorire la possibilità reale delle donne di essere candidate e di condurre la loro campagna elettorale in condizioni di parità», senza garantire seggi. Allo stesso tempo, questo 'ombrello' costituzionale non dava copertura a misure che potrebbero frammentare il popolo sovrano, perché le donne – citando la filosofa Sylviane Agacinski – «non possono essere considerate una categoria di cittadini; piuttosto […] "una categoria dell'umano"».
Votarono a favore Anna Maria De Luca (Fi, delusa per i tanti sforzi delle parlamentari andati a vuoto e convinta che la proposta – approdata in assemblea per iniziativa della stessa De Luca e per l'impegno di Fabio Mussi nella Conferenza dei capigruppo, quasi sette mesi dopo il passaggio in Commissione – avrebbe lasciato «una pesante eredità» alle nuove Camere; interessante la sua riflessione per cui «molte sono le donne che hanno resistenza a riconoscere l'autorità professionale e politica di un'altra donna, poiché ancora […] non sono perfettamente abituate a vedere occupati da donne posti tradizionalmente maschili e quindi hanno un'inconscia diffidenza nei loro confronti»), Rosanna Moroni (Pdci: da segnalare l'affermazione per cui «[s]ancire per legge un principio di rappresentanza equilibrata è forse umiliante, ma costringe a mettere a fuoco il problema e realizza […] una concreta presenza femminile all'interno dei partiti e delle istituzioni, una presenza che può favorire la riflessione e un avanzamento culturale»), Maria Celeste Nardini (Prc, convinta che «se il problema sono i luoghi della politica, sono questi che vanno cambiati; se il problema sono le regole della politica, sono queste che vanno modificate» e che i sistemi elettorali in vigore fossero «contro le donne»).
Appoggiò la revisione Stefania Prestigiacomo (Fi), per la quale «il sistema giuridico non può essere un sistema maschile che prende atto […] a piccoli passi dell'esigenza femminile, ma deve essere un sistema che parte dal presupposto che la società si articola in uomini e donne»; in risposta ad Antonio Soda (Ds) che attribuiva a Claudia Mancina il merito della proposta in esame, rivendicò per Forza Italia la paternità dell'introduzione del riequilibrio della rappresentanza negli statuti speciali e dell'obbligo di destinare il 5% dei rimborsi dei partiti alle attività a favore della partecipazione femminile (norma che per la collega Maria Teresa Armosino nella proposta forzista era volta ad aumentare il numero delle elette, ma si era indebolita per colpa della maggioranza). Altri voti a favore arrivarono dal verde Mauro Paissan, da Maretta Scoca (Udeur, per la quale la modifica costituzionale era «un segnale forte, che ha anche una valenza didattica e tendenziale») e dal leghista

iniziò nemmeno l'esame e in quella legislatura ci si dovette accontentare dei frutti delle leggi costituzionali nn. 2 e 3/2001.

Il tentativo abortito nei primi mesi del 2001 suggerì alla politica di provare a 'capitalizzare' il lavoro fatto e l'attenzione ottenuta dalla modifica dell'art. 51 Cost.: non pare un caso che, nella prima settimana della XIV Legislatura, siano stati depositati ben nove progetti di legge d'iniziativa parlamentare, che ricalcavano in buona parte le proposte già analizzate dalle Camere nei mesi precedenti[98]. Proprio come nella legislatura precedente, alcuni testi si proponevano di intervenire – oltre che sull'art. 51 – anche sulle disposizioni costituzionali relative alla formazione di Camera e Senato (artt. 56 e 58), inserendo la promozione dell'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi[99]; altri riprendevano esattamente la formulazione che era

Luciano Dussin, pure contrario alle quote. Manteneva dubbi sulla compatibilità di certe azioni positive con altre norme costituzionali (e sugli effetti di una «riforma placebo») Paolo Armaroli, ma con An non si mise di traverso: per lui, tra l'altro, aver calendarizzato la discussione a fine legislatura serviva alla maggioranza per 'strizzare l'occhio' alle elettrici e riceverne il voto anche senza compiere la revisione; Jervolino, pur riconoscendo che il percorso parlamentare non si sarebbe concluso, lo ritenne utile come monito al nuovo Parlamento e ai partiti per la selezione delle nuove candidature (lo sottolineava pure Elisa Pozza Tasca, Democratici)». Perplessità sull'utilità della riforma vennero da Mario Tassone (Cdu) e da Francesco Paolo Lucchese (Ccd).
Votarono contro la revisione Elena Ciapusci (misto), convinta che «ghettizzare la donna in una quota sia ancora peggio che lasciarla sola ad esprimere le proprie capacità»), Angela Napoli (An, che parlava di «provvedimento "beffa"», strumentale e demagogico) e Marco Taradash (Fi): per lui era «una grande presa in giro» quell'*iter* parlamentare impossibile da concludere, mentre riteneva che la riforma modificasse «un articolo della Costituzione che […] era chiarissimo, limpidissimo ed obbligava lo Stato all'uguaglianza dei diritti ed alla parità di accesso» e che la proposta da discutere fosse «ambigua, per non dire truffaldina», a suo dire mirata a ottenere quote o altre misure poco in linea con l'uguaglianza dei punti di partenza (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sedd. 29 gennaio 2001, n. 847 – resoconto stenografico, p. 2 ss. e 31 gennaio 2001, n. 849 – resoconto stenografico, p. 90 ss.).

[98] V. Atti Camera nn. 61 (Cordoni e a.), 183 (Boato), 206 (Piscitello e a.), 303 (Mazzuca Poggiolini), 355 (De Simone e a.), 367 (M. Cossutta e a.), 404 (Mussolini), 466 (Prestigiacomo) e Atto Senato nn. 10 (Pagano e a.). A questi si sarebbero aggiunti – oltre al d.d.l. del Governo – gli Atti Camera nn. 1313 (Cima e a.), 1314 (Dorina Bianchi), 1316 (Chiara Moroni), 1799 (Bianchi Clerici e a.), nonché gli Atti Senato nn. 467 (Dato) e 1229 (Mario Greco e a.).

[99] A.C. nn. 303 e 355; A.S. n. 10. In questi casi, in particolare, i primi due commi dell'art.

stata approvata dall'aula di Montecitorio, cioè «La Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità di accesso tra donne e uomini»[100]; altri ancora, pur agendo solo sull'art. 51, suggerivano soluzioni testuali diverse[101].

L'idea di riprendere seriamente la marcia verso la revisione costituzionale sarebbe probabilmente rimasta un mero *wishful thinking* – come di frequente accade negli anni più recenti della vita politica italiana, quando l'iniziativa legislativa è parlamentare – se il Governo allora in carica non avesse presentato alla Camera, il 18 settembre 2001, un proprio disegno di legge costituzionale, a firma del presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e dei ministri Stefania Prestigiacomo e Umberto Bossi[102]. Il testo, peraltro, non costituiva una semplice ripresa del testo elaborato durante la XIII Legislatura: i proponenti, infatti, scelsero la formulazione «La Repubblica promuove, a tale fine, le pari opportunità tra donne e uomini». Da una parte, il periodo appariva meglio integrato nel primo comma dell'art. 51 (in coda al quale la disposizione sarebbe stata inserita) e risultava chiara la sua applicabilità tanto agli uffici pubblici, quanto alle cariche elettive; dall'altra,

51 erano così riformulati: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, che la legge ha il compito di promuovere. / La legge stabilisce i requisiti per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive e può parificare, a tal fine, ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica».

[100] A.C. nn. 61 (che riprendeva, nella relazione, gran parte del testo della relazione Mancina della XIII Legislatura), 466, 1313.

[101] A.C. n. 183 («Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. / La legge promuove condizioni di eguaglianza per l'accesso alle cariche elettive al fine dell'equilibrio della rappresentanza tra i sessi»); A.C. n. 206 e A.S. n. 467 (identica nel primo comma, mentre il secondo era così formulato: «La legge promuove condizioni di eguaglianza tra i sessi per l'accesso alle cariche elettive. In ogni competizione elettorale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati»); A.C. nn. 404, 1314 e 1316 (anch'esso identico nel primo comma, mentre il secondo era «La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi»), n. 367 («La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi», aggiunto in coda al primo comma), n. 1799 («Sono garantite condizioni di eguaglianza per l'accesso dei cittadini dell'uno e dell'altro sesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive», al posto del primo comma); A.S. n. 1229 («La Repubblica promuove con appositi provvedimenti la pari opportunità tra donne e uomini», in coda al primo comma).

[102] A.C. n. 1583.

si era abbandonato il concetto di «parità di accesso» per adottare quello di «pari opportunità», forse ritenuto dagli estensori del testo più ricollegabile all'eguaglianza dei punti di partenza rispetto alla prima formula utilizzata (per non lasciare spazio a interpretazioni che legassero l'accesso non alla competizione elettorale in sé e alle candidature, ma all'elezione) ed era sparito il riferimento agli «appositi provvedimenti» promozionali[103].

Benché l'*iter* della revisione, dopo la presentazione del d.d.l. n. 1583, fosse diventato a 'trazione' sostanzialmente governativa, il compito di relatore dei progetti abbinati fu affidato a un'esponente dell'opposizione[104] (Elena Montecchi, Ds), la quale si mostrò intenzionata a mettere a valore il lavoro svolto durante tutta la legislatura precedente: il proposito di base sarebbe stato «determinare un nuovo equilibrio costituzionale introducendo una norma elastica che consenta ai legislatori di agire in via ordinaria per superare una situazione […] di tipo emergenziale […] attraverso misure volte a favorire il riequilibrio anche attraverso misure transitorie»[105], senza però far venire meno i dubbi di costituzionalità delle quote con riguardo agli artt. 3 e 48 Cost.

L'adozione del testo governativo come base non impedì che, con gli emendamenti, fossero rimesse in gioco quasi tutte le formulazioni accanto-

[103] Si noti che la relazione al d.d.l. n. 1583 non dava conto di nessuno di questi due scostamenti – ovviamente legittimi – rispetto al testo unificato e condiviso della XIII Legislatura. Per la scelta di riferirsi alle «pari opportunità» è lecito darsi una spiegazione come quella sopra indicata, anche se poi – in sede di discussione in aula (A.P., Camera dei Deputati – XIV Legislatura, sed. 1° marzo 2002, n. 107 – resoconto stenografico, p. 7) – sarebbe stata la stessa ministra Prestigiacomo a dire che era «sembrato naturale […] inserire nella Costituzione una norma programmatica che rispecchiasse una terminologia legislativa, quella di "pari opportunità", acquisita dal nostro ordinamento ed anche dalla legislazione europea». Per la soppressione dell'inciso sugli «appositi provvedimenti» ci si può forse rifare ai dubbi avanzati dal forzista Marco Taradash durante la discussione in aula di pochi mesi prima: «"Appositi provvedimenti": linguaggio burocratese, che certamente non può essere utilizzato in una Costituzione decente e che non significa assolutamente nulla. "Appositi provvedimenti": il provvedimento non apposito non va bene? Che senso ha scrivere una frase orribile come questa?» (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 31 gennaio 2001, n. 849 – resoconto stenografico, p. 105).

[104] Non si dimentichi, peraltro, che la maggior parte delle proposte di revisione dell'art. 51 Cost. proveniva proprio dal centrosinistra.

[105] A.P., Camera dei Deputati – XIV Legislatura, I Commissione, sed. 6 novembre 2001 – resoconto sommario, p. 35.

nate in un primo tempo; la stessa relatrice, però, depositò un emendamento che, tra l'altro, reinseriva il riferimento agli «appositi provvedimenti»[106]. L'approvazione della sua proposta portò nell'aula della Camera un testo – «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» – identico a quello che sarebbe poi entrato in vigore con la definitiva approvazione della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1[107]: la relazione sottolineava come il testo elaborato in I Commissione apparisse come «un giusto punto di equilibrio e di mediazione», permettendo «una sorta di bilanciamento tra i diversi valori costituzionalmente riconosciuti e protetti»[108]. Il dibattito parlamentare sul tema ha avuto toni

[106] L'espressione sarebbe stata aggiunta per recepire, secondo quanto detto da Antonio Maccanico (Margherita), «un'osservazione già avanzata nell'ambito del Comitato ristretto circa l'opportunità, in presenza di una pluralità di disposizioni di rango costituzionale, di non utilizzare formulazioni diverse per finalità analoghe». Sul punto, vanno segnalate le perplessità del Governo – avanzate mediante la ministra Prestigiacomo – e di parte del centrodestra (soprattutto da Filippo Mancuso, Fi, e Nuccio Carrara, An), per cui «la previsione di appositi provvedimenti potrebbe diminuire la portata della previsione proposta», essendovi già un «esplicito riferimento ai principi della parità dell'accesso e delle condizioni di uguaglianza»; a ciò si aggiungevano le osservazioni del forzista Nitto Palma, secondo il quale «in assenza di precise indicazioni normative, tale formulazione [potrebbe] produrre all'interno delle diverse articolazioni dello Stato discipline disomogenee» (A.P., Camera dei Deputati – XIV Legislatura, I Commissione, sed. 31 gennaio 2002 – resoconto sommario, p. 10 ss.).

[107] Il mancato raggiungimento in seconda deliberazione della maggioranza dei due terzi alla Camera (*ex* art. 138 Cost.) ha prodotto la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del testo approvato; in mancanza di valide richieste di *referendum* confermativo, la legge costituzionale n. 1/2003 è entrata in vigore trascorsi tre mesi dalla pubblicazione.

[108] Si legge ancora nella relazione (Atto Camera n. 1583-61-183-206-303-355-367-404-466-1313-1314-1316-1799-A): «La formulazione adottata […] non solo rispetta l'intangibilità dei principi contenuti nella prima parte della nostra Costituzione, ma può essere anche considerata come una sorta di specificazione dei valori dell'uguaglianza sostanziale contenuti nell'articolo 3. In seguito a numerose sentenze della Corte costituzionale, […] la finalità della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini è stata intesa come applicabile solamente in un ambito socio-economico; non estensibile, cioè, anche ai diritti politici e, dunque, non utilizzabile per azioni positive in materia di rappresentanza. Data la piena consapevolezza, che è presente ormai in tutte le forze politiche, della frattura che si è manifestata […] tra la partecipazione femminile alla vita professionale, sociale e culturale, e la partecipazione femminile alla vita politica e istituzionale del paese, noi abbiamo ritenuto che l'articolo 51 dovesse realizzare anche nel campo dei diritti politici quell'uguaglianza sostanziale, e non più solo

lontani da quelli concitati che avevano caratterizzato i precedenti tentativi più o meno riusciti di inserire principi di democrazia paritaria nell'impianto costituzionale[109]; alcuni rilievi mossi in aula sono stati però riproposti dagli

formale, di tutti cittadini. Se l'attuale formulazione dell'articolo 51 garantisce, infatti, la possibilità per tutti cittadini dell'uno e dell'altro sesso di essere eletti, e dunque dà piena attuazione al principio dell'uguaglianza formale sancito dall'articolo 3, comma 1, la modifica che si propone all'Assemblea ha il fine di promuovere anche un'uguaglianza delle opportunità, che, naturalmente, non predetermini alcuna garanzia di risultato, ma permetta però un innalzamento reale della soglia di partenza».

[109] Anche per questo, si darà conto della dialettica in aula solo per le parti funzionali al seguito della trattazione. Si riporta però il bell'intervento di Franca Bimbi (Margherita), in omaggio al suo lungo impegno di studio sul tema qui sviluppato: «Il corpo è un luogo sociale e personale dell'identità sessuata. Non si può vivere e neppure rappresentarsi se non a partire dalla propria esperienza immediata di essere qui – anche in quest'aula – con il proprio corpo. Esserci in due – donna e uomo – significa dare rappresentazione alla dualità che forma e significa l'universo societario e la sua riproduzione biologica e culturale. Certo, personalmente, vivo tutta l'ambivalenza di essere in quest'aula portatrice anche del disagio di una storia sociale femminile in cui il genere cui appartengo è stato, e spesso viene, costantemente rimosso dalla politica proprio a partire dal corpo, inteso come luogo sociale dell'identità sessuata e non come mero aspetto fisico. Tuttavia sono e siamo qui, donne e uomini. Sono qui anche con la sicurezza tranquilla di rappresentare un genere [...], convinta però che la mia appartenenza sociale, e non biologica, alla storia del genere femminile mi fa, di per sé, rappresentante dell'umanità in senso universale, se l'umanità è costituita culturalmente dalle relazioni di genere tra uomini e donne. L'esperienza umana della costruzione del sociale, e non soltanto del politico, è esperienza sessuata: dunque, siamo in rappresentanza di un genere. Ma la rappresentanza di genere non può acquistare il suo senso pienamente universalista se i due generi non ci sono, su un piano di eguaglianza, in senso reale e simbolico. […] Certamente, l'articolo 51 della Costituzione, soprattutto se approvato nella formulazione proposta dalla Commissione, fa avanzare i principi di implementazione della cittadinanza di genere, tra donne e uomini, e delle donne e degli uomini, se accettiamo una definizione sessuata di universalismo. Tali principi sono indicati *in nuce* o esplicitamente negli articoli 2 e 3 della Costituzione. […] Occorre riconoscere che il legislatore costituzionale del 1947 è stato assolutamente lungimirante: a causa dell'articolo 2, si propone una implementazione dei diritti umani man mano che questi fattivamente si ampliano nelle varie società, anche relativamente alle "formazioni sociali ove si svolge la personalità" degli individui. […] D'altra parte, l'articolo 3 della Costituzione ci consente di leggere, ogni qual volta l'articolato scrive "uomo", che quella dizione significa "donne e uomini". Donne e uomini: l'articolo 3 della Costituzione ci consente assolutamente questa traduzione del termine monosessuato e, quindi, ci consente di leggere anche il termine "persona umana", utilizzato al comma 2 dell'articolo 3, come "donna e uomo". Questa è la radice di una democrazia sessuata. Se

studiosi e se ne darà conto.

Ripercorso il cammino (lungo e accidentato) della revisione dell'art. 51 Cost., si deve analizzare l'effettiva portata della novella costituzionale, intervenuta – a differenza di quanto avvenuto in precedenza per le ll. cost. nn. 2/2001 e 3/2001, che hanno introdotto disposizioni prima assenti, per lo meno in forma esplicita – su una disposizione che *già c'era* (l'art. 51, comma 1), per farle dire qualcosa che per alcuni *era già implicito*, mentre per altri – Consulta compresa – *era chiaramente escluso*. Le parole usate nell'*iter* di approvazione della legge costituzionale – con riferimento alla relazione e ai lavori parlamentari – rivelavano la chiara «preoccupazione»[110] di lasciare definitivamente alle spalle il 'macigno' della sentenza n. 422/1995; da ciò, tuttavia, non è derivata una considerazione unanime da parte della dottrina su eventuali spostamenti dei 'confini' tra misure legittime e illegittime, deter-

la legislazione italiana sulle pari opportunità in senso specifico risale agli anni ottanta, tuttavia, una lettura combinata degli articoli 2 e 3 della Costituzione, con il riferimento specifico nell'articolo 3 alla rimozione degli ostacoli, ci dice che le pari opportunità non indicano un principio di parità come indifferenza alle differenze. […] Dobbiamo ringraziare il coraggio delle costituenti e dei costituenti i quali, reagendo ad un periodo oscuro di emarginazione sistematica delle donne dalla sfera pubblica, previdero oltre che il principio di pari opportunità, di cui all'articolo 3, letto alla luce dell'articolo 2 della Costituzione, anche una esplicita formulazione sessuata della sfera pubblica, riferendosi ad ambedue i generi negli articoli 48 e 51 della Costituzione. […] Ritornando al testo in discussione, l'attuale formulazione della Commissione appare più felice di quella proposta nel disegno di legge, perché promette, anche se non garantisce, più di ciò che sia già stato garantito. Il riferimento ad appositi provvedimenti successivi è molto importante perché, a partire da questa dizione, la legge ordinaria potrebbe rendere effettivo il per ora disatteso articolo 49 della Costituzione. […] Se noi leggiamo questo testo alla luce degli articoli 2 e 3, ci viene più di qualche perplessità sul fatto che i partiti attuali, in questo momento, rappresentino davvero uno strumento di democrazia. […] Se il metodo democratico corrispondesse a quel che già si prevedeva negli articoli 2, 3, 48 e 51 della Costituzione, dovremmo vederne gli effetti in una presenza statisticamente rilevante delle donne a tutti i livelli della vita dei partiti, con effetti rilevanti nel riequilibrio della rappresentanza. Se il costituente ha creduto di indicare ai partiti il metodo democratico per la determinazione della politica nazionale, forse si potrà, a seguito dell'approvazione dell'articolo 51, forzare anche nella legge ordinaria la resistenza dei partiti, affinché la democrazia sessuata sia un po' più realizzata» (A.P., Camera dei Deputati – xiv Legislatura, sed. 1° marzo 2002, n. 107 – resoconto stenografico, p. 22 ss.).

[110] La definisce così G. Brunelli, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte,* in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 15.

minati proprio dall'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale.

La prima certezza sembra essere l'impossibilità di configurare – e di ritenere legittimi – congegni che mirino ad assicurare come risultato l'elezione o, comunque, l'eleggibilità di donne in quanto tali, comprimendo così il diritto di scelta dell'elettore.

Appare pacifica, invece, la copertura costituzionale di quei meccanismi che si propongono di incentivare le candidature femminili agendo sulla c.d. disciplina elettorale di contorno (con riferimento, per esempio, alla presenza di donne negli spazi di comunicazione politica e propaganda elettorale, a sostegni o penalizzazioni economiche a seconda del livello di presenza di candidate nelle varie competizioni elettorali): se tali misure sono parse del tutto legittime alla quasi totalità della dottrina già dopo le riforme del 2001 – e in buona parte, addirittura, perfino dopo la stessa sentenza n. 422/1995 – a maggior ragione lo sono dopo una revisione costituzionale che si propone di mettere più strumenti a disposizione della democrazia paritaria.

Altrettanto legittimo può considerarsi quel particolare istituto elettorale (oggetto di analisi nel prossimo capitolo) noto come 'doppia preferenza di genere', che nel 2010 ha superato anche un primo esame della Corte costituzionale[111], relativo a una legge elettorale regionale: lo stesso giudice delle leggi ha sottolineato come «[i] diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimang[a]no inalterati», l'elettore possa godere di una «ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica» e l'obbligo della differenza di genere per la seconda preferenza non crei «candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza».

La questione più problematica, com'era prevedibile, riguardava ancora i casi di quote. Incombeva sempre la minaccia della «mano pesante» della Consulta, soprattutto per le osservazioni svolte in tema di rappresentanza politica, la cui unitarietà e universalità non poteva essere messa in pericolo da soluzioni potenzialmente disgregative o particolaristiche[112]; ci si

[111] Corte cost., 15 dicembre - 14 gennaio 2010, n. 4 (pres. Amirante, red. Silvestri).

[112] Mostra di poter superare questi problemi L. Carlassare, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività,* in F. Bimbi, A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Torino 1997, spec. pp. 86-88. Analizza

rendeva però conto che la situazione di 'emergenza', in termini di risibile presenza delle donne nei contesti politico-istituzionali nazionali e regionali, non accennava a risolversi e che il sistema dei partiti si dimostrava poco disposto ad applicare volontariamente – come espressione di democrazia interna – quelle stesse quote che la Consulta aveva invitato a praticare a quel livello: si avvertiva dunque l'esigenza di agire in modo più deciso, senza tuttavia avere chiaro fin dove era possibile spingersi.

Più in generale, i dubbi emersi fin qui si collocavano in un contesto dottrinario tutt'altro che omogeneo, in cui si sono confrontate tesi e opinioni molto diverse sulla modifica dell'art. 51 Cost. Tra gli studiosi di diritto costituzionale, infatti, qualcuno ha parlato di «logico compimento del percorso politico, culturale e legislativo avviatosi ormai da alcuni anni»[113]; altri invece consideravano il ritocco come «un segnale […], nulla di più» (non essendo intervenuta nessuna variazione sostanziale circa la base legittimante eventuali azioni che il legislatore potrebbe mettere in campo e quanto alla specificazione degli eventuali strumenti adottabili)[114] o, addirittura, come una riforma «doppiamente inutile», «del tutto superflua» sul piano delle *affirmative actions* (già coperte dall'art. 3, comma 2 Cost.) e forse non abbastanza forte da consentire l'introduzione di quote[115]. Alcune

in modo sintetico ma denso le questioni legate alla rappresentanza di genere L. Cedroni, *I dilemmi della rappresentanza*, in *Dem. dir.*, 1996, pp. 283-301.

[113] S. Panizza, *Una possibile soluzione alternativa*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 207.

[114] È il giudizio severo (rincarato poco dopo: «un'*intentio* senza *ratio*, puro effetto pubblicitario il cui obiettivo è soddisfare senza dare») di R. Bin, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., pp. 40-41. Il giudizio è generato dalle parole tanto del Governo, scritte nella relazione al d.d.l. («Occorre […] dare maggiore forza alle disposizioni costituzionali in modo che esse siano in linea con i mutamenti che la società italiana ha avuto negli ultimi cinquanta anni. Si tratta di un cambiamento che deve avvenire a più livelli e che implica una mutata coscienza del ruolo della donna nella società. […] Con il presente disegno di legge costituzionale il Governo intende dare un forte segnale di attenzione alla richiesta che proviene dalla parte femminile della popolazione»), quanto della relatrice Montecchi, all'inizio dell'*iter* parlamentare («Sebbene il legislatore ordinario sia già intervenuto in materia sulla base della Costituzione vigente, la modifica costituzionale, oltre ad avere un carattere simbolico, consentirebbe di dare copertura ad un ampio spettro di azioni positive»: A.P., Camera dei Deputati – xiv Legislatura, i Commissione, sed. 6 novembre 2001 – resoconto sommario, pp. 35-36).

[115] Così A. Deffenu, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, p.

voci particolarmente critiche sono arrivate a ritenere la modifica dell'art. 51 Cost. entrata in vigore nel 2003, oltre che inutile (poiché una lettura combinata del testo previgente e dell'art. 3 Cost. per intero avrebbe già contenuto «non solo tutto quello, ma molto più di quello» che l'aggiunta testuale al primo comma avrebbe permesso di dire[116]), addirittura «dannosa»: il testo costituzionale uscirebbe desacralizzato da una revisione non realmente necessaria e l'intera operazione sconterebbe una forte ambiguità di fondo, volendosi porre come foriera di libertà e rappresentanza in un contesto che sembra andare nella direzione opposta[117].

Tra gli studiosi che non possono dirsi entusiasti della novella costituzionale ci sono coloro che lamentano una moltiplicazione di disposizioni simili, ma differenti in modo non secondario nella formulazione[118] (in par-

617 ss. Non è più tenera L. Carlassare, *Considerazioni conclusive*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 246, che parla di «un'altra manovra dilatoria, un modo politicamente utile per esprimere una volta ancora intenti generosi verso il gentil sesso, senza impegnarsi in concreto adottando provvedimenti di immediata e sicura efficacia».

[116] Gianformaggio, *La promozione della parità di accesso*, cit., p. 76. Sottolinea oggi M.G. Rodomonte, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino 2018, p. 107 che «anche grazie alla "pari dignità sociale", [si] esclude la possibilità di individuare nei due commi dell'art. 3 Cost. principi contrapponibili e distinti», mentre c'è «nel secondo comma l'indicazione da parte dei Costituenti di un nuovo modo di essere dell'eguaglianza formale, la modalità attraverso la quale realizzare l'eguaglianza per renderla effettiva»: già la lettura congiunta col testo originario dell'art. 51 Cost. rendeva necessario rimuovere gli ostacoli all'accesso paritario.

[117] Gianformaggio, *La promozione della parità di accesso*, cit., p. 78. L'autrice lamenta come la revisione operata con la futura l. cost. n. 1/2003 «tribut[i] un omaggio *molto astratto* alla libertà intesa come potere pubblico di quella stessa parte della cittadinanza (le donne) di cui contemporaneamente e molto concretamente, con iniziative legislative, si va pesantemente limitando la libertà intesa come *autonomia personale*» (con riferimento ai progetti di legge sull'affidamento condiviso e sulla procreazione medicalmente assistita, quest'ultimo 'tradotto' nella l. n. 40/2004, 'demolita' quasi per intero dalla Consulta) e «si incide *molto ipoteticamente* sulla rappresentanza, facendo solo intravedere la possibilità di una espansione delle libertà pubbliche, proprio mentre si avvia – movendo verso una democrazia plebiscitaria – lo smantellamento delle strutture e delle garanzie che danno ad essa il senso». Parla di riforma «inutile» e «dannosa», qualora non venga «interpretata e rapportata ai principi su cui si regge il nostro ordinamento costituzionale» A.M. Poggi, *Sulla riforma dell'art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, p. 619 ss., spec. 620.

[118] V. Deffenu, *Art. 117, 7° comma*, cit., par. 4; sarebbe stato opportuno evitare «revisioni

ticolare, l'art. 51, comma 1 ora parla di «pari opportunità» e di «appositi provvedimenti», mentre l'art. 117, comma 7 cita la «parità di accesso» e le «leggi regionali» e, come si è notato, sono ancora leggermente diverse le parole usate dagli statuti speciali dopo la loro riforma con l. cost. n. 2/2001). La questione è di assoluto rilievo, ove si consideri che già durante i lavori parlamentari erano stati avanzati dubbi da soggetti assolutamente qualificati, anche dal punto di vista giuridico, sull'effettiva portata delle parole utilizzate per indicare i fini da perseguire e gli strumenti da utilizzare allo scopo[119]: dubbi, questi, che non sembrerebbero completamente fugati nemmeno dall'interpretazione 'autentica' della parte politica che ha messo in moto il procedimento di revisione costituzionale[120].

"frammentarie"» o almeno «utilizzare sempre la medesima dizione» per Brunelli, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 16.

[119] V. gli interventi, al Senato in seconda deliberazione, di Loredana De Petris (Verdi): «in questo modo si continua […] a parlare solo e unicamente di promuovere la pari opportunità tra donne e uomini. Noi avremmo preferito, forse più in sintonia con il dibattito che si è svolto tra le donne anche più accorte in questo Paese, introdurre un concetto molto più preciso, cioè quello della "parità di accesso". In questo senso avevamo presentato emendamenti durante il dibattito in prima lettura alla Camera. Lo spirito con cui avevamo proposto […] una formulazione come quella di "parità di accesso" era di rendere più cogente il concetto, l'idea che ha spinto tutti alla modifica dell'articolo 51» (A.P., Senato della Repubblica – xiv Legislatura, sed. ant. 20 febbraio 2003, n. 338 – resoconto stenografico, pp. 11-12) e di Andrea Manzella (Ds-Ulivo): «Siamo […] di fronte ad una formula specifica che prevede la parità di accesso alle cariche elettive e ad una formula generica valida per tutta la legislazione della Repubblica. Io credo che questa formula lessicale rappresenti un vero e proprio arretramento rispetto a quella già prevista in Costituzione, che attendeva semplicemente di essere ampliata dal piano regionale e locale a quello nazionale, del sistema repubblicano nel suo complesso. Mi sfuggono […] le ragioni di questo arretramento concettuale della formula che stiamo per votare, rispetto alla formula molto più pregnante e vicina già presente nella nostra Costituzione» (*Ivi*, pp. 25-26).

[120] Il riferimento è alla replica a Manzella della senatrice Maria Claudia Ioannucci (Fi): «quello che oggi ci accingiamo ad approvare […] ha un carattere più vasto […]. La prima parte dell'articolo 51 si riferisce solamente a leggi. La seconda parte, ossia la novella che andiamo ad approvare, non solo modifica il termine "possono" con "promuove", ma amplia tutta la possibilità d'azione, perché permette l'intervento attraverso provvedimenti amministrativi. Quindi, vi è un ampliamento del raggio di azione, non soltanto in relazione alle fonti, bensì anche rispetto ai soggetti che le possono produrre non più limitate al Parlamento, ma estese anche ad altri soggetti» (*Ivi*, p. 26). La spiegazione, pur fondata su spunti interessanti e in parte ragionevoli, non pare risolutiva: il concetto di «accesso» è sì più ristretto, ma anche più determinato e sembra più adatto di «pari opportunità»

Paiono credibili, in ogni caso, i tentativi di individuare un rapporto di continenza tra «pari opportunità» (ipotesi più ampia) e «parità di accesso» (più ristretta)[121], anche sulla base dell'atteggiamento del Governo nell'impugnare la futura legge valdostana n. 21/2002, cui sarebbe seguita la sentenza n. 49/2003 (trattata nel prossimo capitolo): dalle risposte date a due atti di sindacato ispettivo dell'opposizione, si intuiva come l'esecutivo ritenesse più ampia la copertura del mutando art. 51, comma 1 Cost. rispetto a quella delle disposizioni costituzionali allora vigenti, tanto da impugnare norme che avrebbe considerato legittime solo pochi mesi dopo[122]. Di più, volendo

(concetto tanto ampio, quanto generico e 'impalpabile') a fondare misure che facilitino l'inserimento in lista; su una posizione affine v. E. Rossi, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 2006 (*Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*), p. 470. A ciò si aggiunga qualche legittima perplessità sull'uso della categoria di «norma programmatica» fatto alla Camera dalla ministra Prestigiacomo: se pure la sent. n. 1/1956 della Consulta ha da tempo 'annullato' la differenza tra norme costituzionali programmatiche e precettive/giustiziabili, qualificare come «programmatica» la norma teleologica sulle pari opportunità potrebbe far percepire la disposizione come meno cogente al legislatore o agli organi dei vari livelli in cui è articolata la Repubblica (potendo questo produrre effetti dilatori nell'adozione di norme o atti adeguati); cfr. tuttavia con quanto si dirà sulla cogenza a ogni livello del principio di pari opportunità grazie al riferimento alla «Repubblica».

[121] Cfr. Brunelli, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 17, che sottolineava come di «accesso» agli uffici pubblici e alle cariche elettive parlasse già la prima versione dell'art. 51, comma 1 Cost.: la garanzia delle «pari opportunità» introdotta dalla l. cost. n. 1/2003 doveva riferirsi a quell'accesso e, logicamente, venire prima e a monte.

[122] V. l'interpellanza 2-00491, a firma Violante, Pollastrini, Montecchi e a. (A.P., Camera dei Deputati – xiv Legislatura, sed. 17 ottobre 2002, n. 206 – resoconto stenografico, Allegato A, p. 44), nonché l'interrogazione 4-03055, a firma Donati e De Petris (A.P., Senato della Repubblica – xiv Legislatura, Risposte scritte ad interrogazioni, 22 gennaio 2003, n. 57 – resoconto stenografico, p. 2618 ss.). In entrambi i casi, la legge regionale «è stata ritenuta illegittima per contrasto agli articoli 3 e 51 della Costituzione» nell'interpretazione datane dalla sentenza n. 422/1995: «nessuna differenza sostanziale» può farsi tra la previsione di una quota di riserva (dichiarata incostituzionale) e «la previsione di una presenza minima (anche di un solo candidato) di uno dei due sessi, quale contenuta, appunto, nella legge elettorale della Valle d'Aosta», dovendosi ritenere incostituzionali «con riferimento al quadro costituzionale vigente, […] tutte quelle misure che prevedono limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso» (pure in ragione dell'esclusione della lista in mancanza della candidatura di almeno un rappresentante dell'altro sesso).
Il Governo riconosceva che lo statuto della Valle d'Aosta, come l'art. 117, comma 7, «si esprime[va] in termini di promozione della parità dei sessi nell'accesso alle cariche elettive»,

attribuire significati distanti ai tre testi considerati (art. 51, comma 1 riformato; art. 117, comma 7 dopo la riforma del Titolo V; disposizioni degli statuti speciali *ex* l. cost. n. 2/2001), si dovrebbe dire per assurdo che alle sole Regioni è richiesto un impegno più gravoso (la promozione della «parità di accesso alle cariche elettive» e del «riequilibrio della rappresentanza tra i sessi») rispetto alla promozione delle «pari opportunità» chiesta agli altri livelli territoriali[123]: tale disomogeneità sarebbe inconcepibile e farebbe propendere per una lettura che enfatizzi meno le differenze di forma esistenti[124].

Anche sulla base dell'inserimento della disposizione nella Parte Prima, non ci sono dubbi nell'affermare la portata generale del nuovo art. 51, comma 1 Cost., che pone il principio di pari opportunità alla base della parità di accesso a ogni tipo di carica elettiva[125] (oltre che di ufficio pubblico). La novella costituzionale ha individuato come soggetto gravato dell'impegno di promuovere il principio «la Repubblica»[126], espressione da leggere unitamente all'art. 114 Cost., riformato dalla l. cost. n. 3/2001, da tempo operante.

---

ma ciò doveva intendersi «come norma programmatica, diretta a promuovere condizioni socio-economiche e culturali atte a consentire la realizzazione del diritto di accesso alle cariche elettive»: tali norme costituivano «una mera specificazione degli interventi previsti dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, allo scopo di rimuovere le situazioni impeditive dell'effettivo equilibrio tra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive», cosa diversa dagli effetti prodotti dalla legge elettorale valdostana. Ciò, peraltro, sapendo che «una volta modificato il quadro normativo attraverso l'imminente approvazione del nuovo testo dell'articolo 51 della Costituzione, che rinvia ad appositi provvedimenti, potrà ritenersi che le norme oggi impugnate o altre ad esse equivalenti siano conformi al dettato costituzionale, perché solo allora sarà presente la necessaria copertura, allo stato mancante»; il Governo poi era «ben consapevole della fondamentale importanza che riveste al riguardo la definitiva approvazione della modifica dell'articolo 51 della Costituzione, modifica che […] ha costituito l'oggetto di uno dei primi provvedimenti varati dal Consiglio dei ministri già nel mese di luglio del 2001».

[123] Lo nota, correttamente, Rossi, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, cit., p. 470.

[124] Ritiene «frutto di una pruderia semantica» il timore che a differenze testuali tra disposizioni corrispondano significati molto distanti Ainis, *La riforma dell'art. 51 Cost.*, cit., p. 38: secondo l'autore, carattere comune alle tre formulazioni era il loro aspetto premiale.

[125] Sul concetto di «carica elettiva» e sulla sua estensione, cfr. Pototschnig, *Le condizioni di ammissibilità*, cit., pp. 380-381.

[126] Ciò per L. Lorello, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Aic - Osservatorio costituzionale*, 2017, n. 2, p. 13, svuota «di significato l'interrogativo sul carattere precettivo o solo programmatico della disposizione», dando copertura ai «necessari e successivi interventi del legislatore», il quale sarà «vincolato al fine prescritto» dalla Carta.

L'impegno a promuovere le pari opportunità si riferisce a ogni articolazione e livello territoriale della Repubblica, dunque ai Comuni, [alle Province], alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato; allo stesso tempo, la previsione che questo impegno sia perseguito mediante «appositi provvedimenti»[127] mira espressamente a considerare non solo strumenti normativi (ricomprendendo sotto tale etichetta anche gli atti amministrativi) e a non limitare il campo d'azione alla sola legge (risultando utilizzabile anche il regolamento), delineando «un campo d'azione articolato nelle fonti e nei soggetti che le pongono in essere, che non sono soltanto gli organi legislativi»[128].

Resta da vedere se, tra gli «appositi provvedimenti» previsti *ex* art. 51, comma 1 Cost., si possono annoverare le quote elettorali. Avendo come fermo criterio di giudizio l'impossibilità di precostituire e garantire, sulla base del sesso, risultati come l'elezione in un organo (coartando la libertà degli elettori, ma soprattutto comprimendo il diritto all'elettorato passivo di taluni), è fondamentale interrogarsi sulla natura del singolo sistema di quote da considerare. La dottrina più sensibile all'argomento[129] aveva da tempo proposto una *summa divisio* tra vere e proprie azioni positive (strumenti invasivi ed efficaci, che cercano di ovviare alle profonde differenze dei 'punti di partenza' tra soggetti o categorie sociali e si pongono come eccezioni alla regola dell'eguaglianza formale) e *norme antidiscriminatorie:* le ultime si limiterebbero «ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi la possibilità di partecipare alla competizione elettorale senza attribuire ad alcuno privilegi o favori»[130].

Le norme antidiscriminatorie, per la loro vocazione – nonché per la loro formulazione necessariamente neutra[131] – sarebbero da considerare le-

[127] L'espressione ha fatto discutere anche in dottrina: proprio la non corrispondenza con i riferimenti alla legge delle altre norme sulla parità tra i sessi ha indotto a parlare di riforma che appariva «sfocata» Deffenu, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, cit., p. 627 ss.
[128] M. Midiri, *Art. 51*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 1.2.
[129] Riferimento irrinunciabile è Carlassare, *La rappresentanza femminile*, cit., pp. 84-85, sviluppato in Ead., *L'integrazione della rappresentanza*, cit., p. 23 ss. e Ead., *Parere sulla legittimità costituzionale di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, consultabile al link *http://www.power-gender.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2* (visitato il 22 giugno 2018).
[130] Carlassare, *La rappresentanza femminile*, cit., p. 84.
[131] V., per le 'azioni positive atipiche', Deffenu, *La parità tra i sessi*, cit., pp. 644-645.

gittime alla luce del nuovo testo dell'art. 51, comma 1 Cost.[132], che invece (applicato in combinazione agli artt. 3 e 48) non potrebbe comunque tollerare una riserva di seggi elettivi stabilita sulla base del sesso, sia essa stabilita in modo espresso o anche solo implicito[133]. Non sono mancate obiezioni sul punto da parte della dottrina, in particolare sulla 'sostenibilità pratica' di questa divisione[134], ma la soluzione giusta non pare lontana da lì: se i problemi maggiori in materia sono stati creati da una sentenza della Corte costituzionale, una risposta convincente (che ha rimosso parte di quegli

[132] Chi nega gli effetti della novella costituzionale è disposto ad ammettere le quote come misura transitoria, «[p]er un unico turno elettorale, magari, al solo fine di consentire di emanare le norme di mantenimento "premiale" del sistema […]», ipotizzando lo stesso metro benevolo usato dalla Corte verso «ben altri regimi provvisori» (Bin, *Donne e autoreferenzialità della politica*, cit., pp. 44-45).

[133] Il riferimento è alla legge n. 277/1993, che dettando nuove norme per l'elezione della Camera dei Deputati – con un sistema elettorale misto, prevalentemente maggioritario – introdusse per la quota di seggi da attribuire con il sistema proporzionale l'obbligo di alternanza uomo-donna nelle liste 'bloccate': l'impossibilità per l'elettore di determinare nel dettaglio l'esito del voto (con l'espressione della preferenza) rendeva problematica questa soluzione tecnico-normativa, proprio sul piano del rispetto degli artt. 3, comma 1, 48, comma 2 e 51, comma 1 Cost. Continua a considerare incostituzionali, in particolare, «quelle azioni positive che intervenissero in una fase successiva a quella dell'accesso elettorale, attribuendo a dei candidati – direttamente – il risultato della vittoria elettorale» Deffenu, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica*, cit., p. 72.

[134] Rossi, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, cit., p. 479; l'autore riconosce che la semplice richiesta di esprimere la quota in forma 'neutra', riferendosi genericamente ai due sessi o a quello sottorappresentato, rischia di apparire «formalistica se non addirittura ipocrita», essendo chiaro dall'inizio quale sia il genere cui – in quel momento – si vuole dare più spazio. Ritiene con buona sicurezza che «il principio di "pari opportunità" nell'accesso alle cariche elettive pubbliche, […] finalmente costituzionalizzato, legittim[i] […] l'adozione di specifiche norme e strumenti con funzione antidiscriminatoria, orientati a favorire la partecipazione paritaria di donne e uomini alla vita politica e istituzionale» A. Falcone, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista Aic,* 2016, n. 1, p. 5. Su posizioni simili, per cui con la modifica dell'art. 51. Cost. «si è […] data copertura costituzionale a tutte quelle future norme elettorali nelle quali venissero garantite, in modo eguale a entrambi i sessi, condizioni pari di accesso alle cariche elettive, vale a dire un'eguaglianza dei punti di partenza», facendo classificare tali norme come antidiscriminatorie e non concretanti azioni positive T.E. Frosini, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in *Rivista Aic*, 17 marzo 2003, consultabile al link *http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/attualita/frosini.html* (visitato il 22 giugno 2018).

antichi sospetti) è arrivata da un'altra pronuncia del giudice delle leggi.

Benché l'*iter* di revisione dell'art. 51, comma 1 Cost. non fosse terminato (ma il testo da aggiungere era già stato fissato da tempo), la sentenza n. 49/2003 ha infatti dichiarato infondata la questione di legittimità sollevata dal Governo – sul calco di quanto deciso dalla Consulta nel 1995 – nei confronti di alcune modifiche alla legge elettorale regionale che avevano introdotto l'obbligo di inserire nelle liste «candidati di entrambi i sessi», pena l'esclusione delle liste stesse. Per i giudici costituzionali, la norma non incideva sul contenuto dei diritti fondamentali dei cittadini, non prevedendo 'disuguaglianze' per «favorire individui appartenenti a gruppi svantaggiati», né compensazioni di quegli svantaggi; non era compresso il diritto (inesistente) di chi aspira a entrare in lista, come non veniva condizionata la scelta degli elettori (che tra l'altro avevano a disposizione il voto di preferenza). Di più, in palpabile discontinuità con quanto affermato nella sentenza n. 422/1995, per la Corte la legge non differenziava i candidati in base al sesso, né intaccava il carattere unitario della rappresentanza elettiva (mancando «una relazione giuridicamente rilevante» tra elettori ed eletti dello stesso sesso).

Rispetto a otto anni prima, la Consulta riconosceva il sensibile mutamento del quadro costituzionale di riferimento (del quale la l. cost. n. 1/2003 non faceva ancora parte: la Corte non la cita, nemmeno come disposizione *de iure condituro*) e statutario. Tra l'altro, sia pure in un *obiter dictum*, si ammetteva che l'invito ai partiti a darsi regole interne a favore della parità dei sessi nelle candidature aveva avuto poco seguito: ciò consentiva di dire – in modo non esplicito, ma riconoscibile – che pareva giuridicamente accettabile che «[q]uello che […] già si auspicava potesse avvenire attraverso scelte statutarie o regolamentari dei partiti […]» fosse «perseguito come effetto di un vincolo di legge», in armonia col (nuovo) dettato statutario.

Ora, pur riguardando una quota assai poco impegnativa (richiedendo solo la presenza di almeno un uomo e almeno una donna in lista, una condizione di parità minima di cui la Corte era consapevole), la sentenza n. 49/2003 ha tutta l'aria di concretizzare un *overruling* significativo, non dichiarato ma vistoso[135]: in certi punti, specie quelli che contengono

[135] Della stessa idea è Rossi, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, cit., p. 460. Sul punto v. pure – prima di un'analisi più approfondita del caso, rimandata al prossimo capitolo – L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di*

le argomentazioni sull'elettorato passivo e sulla rappresentanza, il giudice delle leggi pare davvero procedere 'per rime opposte' rispetto al *decisum* del 1995[136], peraltro essendo avaro di spiegazioni per questa virata non del tutto prevedibile. Il tutto, ovviamente, non è contrario allo spirito della nuova formulazione dell'art. 51, comma 1 Cost., ma di certo svela la non necessità di quell'intervento, se la stessa Corte ha mostrato di poter ritenere legittimo ciò che otto anni prima aveva censurato prima ancora che entri in vigore la norma che, a parole, si proponeva di avere questo effetto.

Non potendo né volendo avallare l'idea di una disposizione dal grande contenuto innovativo (le critiche e le perplessità avanzate da buona parte della dottrina non sono certo prive di senso), è forse molto più realistico dover ammettere che l'ultima – per ora – revisione costituzionale non ha avuto effetti tangibili (se non quello di *confermare* la legittimità di alcuni

un equivoco, in *Giur. cost.*, 2003, p. 364 ss.; S. Mabellini, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un* revirement *della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 372 ss.; G. Brunelli, *Un* overruling *in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, 2003, p. 902 ss.; A. Deffenu, *Parità dei sessi in politica e controllo della Corte: un* revirement *circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni,* 2003, p. 918 ss.; G. Buonomo, *Sulle pari opportunità (elettorali) tra uomo e donna la Corte ci ripensa*, in *Dir. e giust.*, 2003, n. 8, p. 31 ss.

[136] Illuminante è la lettura di R. Romboli, *Nota* a Corte cost, n. 49/2003, in *Foro it.*, 2003, I, col. 1318: «La Corte costituzionale pare […] mostrare la volontà di tenere fermi i principî fissati nella ricordata sent. 422/95 o quantomeno di affermare che per la soluzione della questione al suo esame non appare necessario procedere ad un mutamento di giurisprudenza. In ciò la corte sembra però non avvertire adeguatamente che in quella occasione essa aveva proceduto, in applicazione dell'art. 27 l. 87/53, a dichiarare l'illegittimità costituzionale conseguenziale, tra l'altro, dell'art. 32, 3° e 4° comma, l. reg. Valle d'Aosta 9 febbraio 1995 n. 4, il quale prevedeva che "nelle liste dei candidati dei comuni con popolazione sino a quindicimila abitanti devono essere rappresentati entrambi i sessi. Nelle liste dei candidati alla carica di consigliere comunale dei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti devono essere rappresentati entrambi i sessi". Una disposizione quindi in tutto e per tutto analoga a quella adesso dichiarata dalla corte come "una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza". Conclusioni esattamente opposte riguardo a disposizioni legislative regionali assolutamente analoghe, avrebbero forse meritato una maggiore esplicazione nella motivazione della decisione in epigrafe. I riferimenti all'evoluzione del quadro normativo costituzionale […] appaiono infatti, nell'economia della motivazione, più come ulteriore conferma di quanto sostenuto nei precedenti punti che non come motivazione di un mutamento di giurisprudenza».

strumenti, non certo di *costituirla*). Se qualche ragione reale aveva, questa va ricercata paradossalmente nella necessità di convincere parte degli operatori giuridici (dottrina, giurisprudenza, interpreti a vario titolo) che *doveva* essere legittimo ciò che *già poteva esserlo*, sulla scorta di una lettura approfondita e sistematica delle fonti: una questione soprattutto di linguaggio, cui non sono estranee le 'incrostazioni' di un passato mai del tutto archiviato[137].

[137] È illuminante la lettura di B. Pezzini, *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, in L. Morra, B. Pasa (a cura di), *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Torino 2015, p. 207 ss.: l'autrice con lucidità spiega «l'altrimenti paradossale formulazione degli artt. 48 e 51», che «specificano testualmente che la titolarità dei diritti di elettorato attivo e passivo spetta, rispettivamente, a "uomini e donne" (art. 48) e ai cittadini "dell'uno o dell'altro sesso" (51), con un sovraccarico testuale che non compare in nessuno degli altri articoli che attribuiscono diritti». Ricorda Pezzini che «[n]ei primi del Novecento, le leggi elettorali risultavano formulate come proposizioni di per sé neutre rispetto al sesso, seguendo l'uso della grammatica italiana che assume il maschile come genere grammaticale potenzialmente comprensivo del riferimento a termini femminili […]. Tuttavia, esse vengono interpretate […] a partire dall'inferiorità della donna: inferiorità socialmente e storicamente determinata, ma presentata come naturale; solo dopo essere state così interpretate […] le leggi elettorali sanciscono l'estraneità della donna dalla sfera politica, costruendo il genere femminile come discriminato rispetto all'accesso ai diritti politici. La struttura di genere della società – la posizione di subordinazione ed inferiorità della donna rispetto all'uomo e l'ordinamento patriarcale dell'intera struttura sociale – viene assunta come una premessa logica, ancorché implicita, della norma e della sua formulazione letterale e, contemporaneamente, viene dissimulata dietro alla affermata naturalità di una discriminazione, che invece è corposamente creata e alimentata incessantemente anche dal diritto. L'ordinamento […] non spiega […] perché un tale a-priori dell'interpretazione (l'inferiorità naturale della donna) debba operare sul terreno dei diritti politici di voto delle donne, ma non sul terreno dei doveri (politici) di solidarietà economica. La consapevolezza di quanto il pregiudizio avesse in precedenza condizionato l'interpretazione del testo statutario può, allora, rendere ragione della formulazione degli artt. 48 e 51 Cost. L'enunciato normativo avrebbe "reagito" secondo l'ottica della "regolazione dei poteri temuti", che costituisce la tecnica di base della garanzia costituzionale: la disposizione costituzionale viene costruita in modo da poter contrastare il ripetersi di sopraffazioni e/o discriminazioni implicite già note e lo può fare tanto più efficacemente quanto più note e sperimentate siano le modalità di esercizio del potere che si teme e che si vuole contrastare». La formula dell'art. 51 ha altro da dire: «la *resistenza* del pre-giudizio di genere emerge anche dalla specificazione *dei due sessi* negli artt. 48 e 51 Cost.; la presenza di questa formulazione finisce per proiettare una luce ambigua sui molti altri articoli in cui l'uso del maschile potrebbe essere inteso […] come un vero e proprio requisito. La formulazione letterale espressa sembrerebbe aprire alla possibilità che le formulazioni linguistiche che usano il solo maschile vengano interrogate come testi "aperti", rispetto

5. *Percorsi e orizzonti riformatori della* XVII *Legislatura*

Esaurito l'esame delle disposizioni costituzionali vigenti, non si può chiudere il capitolo senza qualche considerazione sulla 'stagione riformatrice' che, in due tempi diversi, ha riguardato la legislatura da poco conclusa.

Il 4 dicembre 2016 si è svolto il *referendum* confermativo della legge costituzionale pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la ri-

---

ai quali si renderebbe necessario […] verificare se il maschile è usato come *genere grammaticale* o come *requisito*: usato come genere grammaticale – indicando l'insieme degli appartenenti ai due sessi, come avviene per regola grammaticale […] – condurrebbe ad un'*interpretazione estensiva*, secondo la quale "cittadini" sta per "cittadini *e* cittadine" e, persino, "uomini" sta per "uomini *e* donne"; usato per individuare un requisito positivamente prescritto nei confronti dei soggetti considerati dalla norma, per identificare e circoscrivere la sfera dei titolari del diritto o dei destinatari degli obblighi, condurrebbe all'*interpretazione restrittiva* per cui "cittadini" sono solo quelli di sesso maschile e "tutti" sono solo gli uomini e non le donne». Il "doppio valore" del maschile nel testo costituzionale però sarebbe paradossale: «Una volta che la Costituzione ha assunto l'uguaglianza formale e sostanziale (art. 3) come principio fondamentale, non c'è posto per ipotizzare alcuna ambiguità degli enunciati al maschile: il divieto di discriminazioni in base al sesso rende l'eventuale differenza di trattamento un'eccezione che potrebbe essere giustificata solo da esigenze stringenti e di rango costituzionale», per giunta con disposizioni esplicite, non solo in via interpretativa. Di più, «il divieto di discriminazioni in base al sesso […] rende anche assai poco persuasiva la spiegazione tradizionale della specificazione dei due sessi negli artt. 48 e 51, che considera questa formulazione […] pleonastica, che ha lo scopo e la funzione di una sorta di rafforzamento del principio di uguaglianza, reso necessario dalla portata dell'innovazione al momento della sua entrata in vigore […]. Una spiegazione che ci fornisce una lettura storica delle ragioni dei costituenti, ma non è sufficiente per costruire persuasivamente la *ratio* della norma». Conclude Pezzini rilevando che «la generalità degli articoli della Costituzione […] e di tutte le altre fonti utilizza costantemente il genere maschile senza ulteriori richiami. Di per sé, la specificazione contenuta negli artt. 48 e 51 Cost. rimarca la peculiarità della sfera politica rispetto al genere e lo strutturale paradosso dell'uguaglianza tra i sessi, che si riproduce con particolare persistenza. Le letture alternative proposte da chi, per rimuovere la contraddizione insita nella ridondanza della ripetizione rispetto all'art. 3 Cost., ha sostenuto che nell'art. 51 Cost. fosse già presente il dovere di garantire una rappresentanza politica effettivamente composta di uomini e di donne, non sono state condivise né dalla giurisprudenza (Corte cost. n. 422/1995), né dalla dottrina. Ed anzi, è stato ritenuto necessario introdurre nella Costituzione un ulteriore sovraccarico testuale perché si affermasse l'interpretazione della legittimità costituzionale delle pari opportunità elettorali».

duzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo v della Parte ii della Costituzione». La pubblicazione era il penultimo atto di una vicenda dall'*iter* parlamentare piuttosto lungo e complesso, iniziato circa due anni e mezzo prima con la presentazione del d.d.l. costituzionale a firma del presidente del Consiglio Matteo Renzi e della ministra per le Riforme costituzionali Maria Elena Boschi[138]. I cittadini che hanno scelto di votare, com'è noto, si sono espressi in maggioranza (59,12%) contro l'approvazione delle riforme; nonostante ciò, le innovazioni al quadro costituzionale che erano state proposte meritano un'analisi.

Due le disposizioni, all'interno di questo lavoro, acquistano particolare interesse: l'art. 1 della legge costituzionale aggiungeva all'art. 55 Cost., tra gli altri, un secondo comma: «Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza». L'art. 35 della legge, per parte sua, interveniva sull'art. 122 Cost., aggiungendo ai contenuti della 'legge cornice' dello Stato sul sistema di elezione delle Regioni – unica materia a competenza concorrente rimasta anche nel nuovo disegno istituzionale[139] – la misura degli emolumenti spettanti agli eletti «nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione» e, per quanto rileva qui, «i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza».

Nella proposta governativa, va detto, non era prevista alcuna disposizione riconducibile alla democrazia paritaria[140]. Quella relativa alle leggi elettorali nazionali è stata inserita sulla scorta di vari emendamenti[141], riformulati

[138] Atto Senato n. 1429, presentato l'8 aprile 2014.

[139] Anzi, per S. Scagliarini, *Regioni: perché e come si cambia strada*, in P. Costanzo (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi* (*Giurisprudenza italiana – Gli speciali*), Milano 2016 (e-book), pp. 75-93, spec. 76, l'aggiunta tra i principi fondamentali della 'legge cornice' delle «misure promozionali della rappresentanza di genere» rappresenta la dimostrazione esplicita, da parte del legislatore - revisore costituzionale «di volere fare salva» la previsione della potestà concorrente.

[140] Che erano invece presenti all'interno di Atto Senato n. 1392 (Buemi e a.): ciascuno dei due rami del Parlamento sarebbe stato eletto «a suffragio universale, con voto diretto, libero e segreto, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini».

[141] Erano soprattutto gli emendamenti 1.1713 – Fedeli e a. («Le modalità di composizione del Parlamento promuovono la parità nella rappresentanza dei generi», da inserire dopo il primo comma dell'art. 55 Cost.), 1.024 – Fedeli e a. (che aggiungeva agli artt. 56

– nel testo poi approvato dall'aula – secondo l'indicazione dei relatori, Roberto Calderoli e Anna Finocchiaro: l'idea alla base della riformulazione era cercare, riferendosi alle leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere, di fissare il principio 'una volta per tutte', senza doverlo ribadire in altre disposizioni costituzionali relative allo stesso argomento.

Lo stesso emendamento, nell'intenzione dei proponenti, doveva servire ad aggiungere l'equilibrio di genere ai principi fondamentali che la 'legge cornice' prevista dall'art. 122 dovrebbe prevedere: questo perché, come è intuibile, l'equilibrio doveva applicarsi tanto alla Camera quanto al Senato e, con la trasformazione di quest'ultimo in un organo di secondo grado (composto da consiglieri regionali e sindaci), le singole Regioni – al momento della scelta dei futuri senatori – avrebbero dovuto essere vincolate allo stesso principio dell'equilibrio di genere; tutte le Regioni e Province autonome, del resto, erano già tenute alla promozione della «parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» *ex* art. 117, comma 7 Cost.

La questione dell'equilibrio di genere applicata alla composizione del Senato, peraltro, aveva suscitato un dibattito notevole a Palazzo Madama[142], non risolto da quella discussione. Nel successivo passaggio alla

e 57 sull'elezione della Camera e del Senato l'espressione «con modalità che promuovono la parità nella rappresentanza dei generi»), 1.0.25 – Bonfrisco (identico a 1.024) e 1.0.26 – Maturani e a. (che aggiungeva all'art. 56, per l'elezione della Camera, le parole «con modalità che favoriscono l'equilibrio di genere nella rappresentanza tra i sessi» e all'art. 57, sul Senato, l'inciso «in modo da favorire l'equilibrio nella rappresentanza tra i sessi»).

[142] Loredana De Petris (Sel) lamentava proprio la riformulazione di quegli emendamenti includendo pure l'applicazione al (nuovo) Senato: «le leggi elettorali delle Regioni sono diverse l'una dall'altra. Vi sono leggi elettorali che prevedono la doppia preferenza, che già prevedono l'equilibrio di genere, ve ne sono altre che non lo prevedono, tant'è […] che attualmente abbiamo alcuni Consigli regionali, peraltro eletti da poco, dove la rappresentanza delle donne è ridotta ad una unità, o non esiste proprio». La senatrice sosteneva che – a meno di eliminare la potestà legislativa regionale sulle leggi elettorali – si sarebbero riscontrati notevoli problemi nell'applicazione del nuovo principio (criticità riconosciute in parte da Finocchiaro, circa un possibile squilibrio di genere nella prima composizione del Senato a leggi elettorali regionali non adattate; la relatrice, tuttavia, ha rimarcato che la nuova disposizione avrebbe posto «i presupposti affinché e nelle leggi elettorali regionali, e poi nelle elezioni che avranno luogo per i singoli Consigli regionali, il principio dell'equilibrio della rappresentanza di genere venga osservato»).
Pur concordando con la nuova formulazione (e condividendo «una questione importante, politica, fortemente avvertita dai cittadini e dalla società»), esprimeva riserve simili anche

Camera, infatti, due emendamenti identici presentati dal Pd e da Sel[143] proponevano di inserire in coda all'art. 122, comma 1 Cost. proprio il riferimento all'equilibrio di genere nella rappresentanza, tra i principi che la 'legge cornice' in materia elettorale regionale avrebbe dovuto concretizzare. L'idea dei presentatori, in particolare, era – acquisito l'inserimento dell'art. 55, comma 2 – di sancire che fosse la stessa legge statale a stabilire «anche i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nelle leggi elettorali regionali», per «rafforzare la copertura costituzionale» e renderla più stringente tanto per il legislatore nazionale quanto per quello regionale, a fronte di «una situazione nelle regioni molto difficile per la competizione nelle elezioni regionali tra uomini e donne»[144]. Gli

Patrizia Bisinella (Lega Nord, poi Fare!), con «l'auspicio […] che venga osservato un principio fondamentale unitario, che debba valere anche per le leggi elettorali regionali», anche se questo non garantirebbe per forza il risultato della composizione paritaria dell'aula, vista la competenza concorrente *ex* art. 122 Cost. Richiamava l'art. 51 Cost. come sede del (già stabilito) «principio di promozione di tutte le azioni sulla parità di genere nelle cariche elettive» Giacomo Caliendo (Fi), sostenendo che la Parte Seconda specifica soltanto principi contenuti nella prima, senza introdurre qualcosa di nuovo; anche sulla base di questo, la collega di partito Cinzia Bonfrisco parlava di un emendamento «ultroneo» e inutile, poiché sarebbe bastato l'art. 51. Sostegno convinto alla proposta veniva da Laura Bianconi (Ncd), mentre Francesco Palermo (Autonomie) temeva che parlare di promozione dell'«equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza», invece che di «rappresentanza di genere», potesse suonare «antiquato» (ma per Calderoli era importante mantenere la stessa dizione usata all'art. 51 Cost.).
Da segnalare che due analoghi tentativi di far approvare due emendamenti (2.1499 – D'Adda e a.; 2.1500 – Gatti e a.) in base ai quali la garanzia della parità di genere (e, per l'emendamento D'Adda, anche delle minoranze linguistiche) si doveva «garantire» (che, secondo Erica D'Adda – Pd – «è più forte che "promuovere" o altri termini che vengono usati, e incardina in maniera vincolante all'interno della Costituzione la necessità che sia risolto il problema dell'inagibilità, anche politica, di una parte della nostra società che è maggioritaria, e che sia tutelato il genere femminile», considerando anche la già bassa presenza femminile nei consigli regionali), ma sono stati respinti, mentre l'emendamento 2.1362 (Chiti e a.), che chiedeva la stessa cosa, è stato ritirato.

[143] Si trattava degli emendamenti 35.7 (Scotto e a.) e 35.8 (Roberta Agostini e a.), già presentati in I Commissione e ripresentati in aula. Va sottolineato, peraltro, che in sede di ripresentazione gli stessi testi sono stati firmati trasversalmente da deputat* di vari schieramenti politici.

[144] Il riferimento era soprattutto a «regioni senza regole che, infatti, non eleggono neppure una consigliera nei consigli regionali», come la Calabria (per lo meno considerando la consiliatura allora in carica) e ai casi in cui, durante la discussione sulle nuove leggi

emendamenti sono stati approvati a larga maggioranza e, come emerge dai lavori parlamentari, con il consenso espresso di alcuni esponenti dell'opposizione[145].

Sembra doveroso notare, peraltro, che la discussione parlamentare sulle riforme costituzionali ha potuto poggiare, almeno in parte, sui contributi offerti dalla Commissione per le riforme costituzionali, istituita con decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'11 giugno 2013 e presieduta da Gaetano Quagliariello, ministro per le riforme costituzionali dell'esecutivo presieduto da Enrico Letta. Com'è noto, il gruppo – assistito da un Comitato incaricato di redigere le proposte di riforma per ciascun ambito indicato, sulla base delle indicazioni della Commissione – aveva il compito di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, in particolare sulla forma di stato, sulla forma di governo, sul bicameralismo

elettorali, meccanismi a favore dell'equilibrio di genere erano stati bocciati dai Consigli regionali (A.P., Camera dei Deputati – xvii Legislatura, sed. 11 febbraio 2015, n. 375 – resoconto stenografico, p. 204).

[145] Si vedano in particolare (A.P., Camera dei Deputati – xvii Legislatura, sed. 11 febbraio 2015, n. 375 – resoconto stenografico, p. 205 ss.) gli interventi di Elena Centemero (Fi), la quale aveva ricordato la sollecitazione venuta da più deputat* affinché si coordinasse l'introducendo art. 55, comma 2 con il livello regionale, che sarebbe andato a influire sulla maggior quota del Senato secondo la riforma. Pur essendo già previsto, nella legge n. 165/2004, il criterio della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive, per Centemero «rimarcare questo principio proprio qui dove si parla di una legge statale che riguarda l'elezione per i consigli regionali sia particolarmente importante perché la presenza media delle donne nei consigli regionali in Italia è estremamente bassa», pur dovendosi affiancare agli interventi normativi «un passaggio di mentalità, un passaggio culturale che purtroppo manca ancora nel nostro Paese». Sottoscriveva e appoggiava l'emendamento anche Barbara Saltamartini (Lega Nord), negando «che la rappresentanza uomo-donna debba essere garantita con delle quote precise» e rivendicando che «lo strumento migliore» per il salto di qualità culturale necessario per arrivare a una democrazia paritaria fosse proprio la Costituzione. Mara Mucci (Alternativa libera, in quella fase) si diceva consapevole dell'insufficienza di inserire il principio in Costituzione, sottolineando l'importanza di instaurare «una cultura dell'esercizio politico da parte delle donne, che consenta anche di esercitare questo diritto, di avere delle strutture che consentano a una donna di coniugare il lavoro con la famiglia». Va segnalato che due emendamenti (30.51 – Roberta Agostini e a.; 30.109 – Scotto e a.) avevano chiesto in Commissione di sostituire, all'interno dell'art. 117, comma 7, il concetto di «parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» con quello di «equilibrio di donne e uomini nella rappresentanza». Le proposte, tuttavia, non hanno avuto seguito, come altre poi ripresentate in aula.

e sulle leggi connesse a questi ambiti, a partire dalle norme elettorali.

In quella sede, tra i molti temi di cui gli esperti chiamati a far parte della Commissione e del Comitato di redazione si sono occupati, è entrata pure la rappresentanza di genere. Nella relazione finale, al Capitolo v dedicato al sistema elettorale, si è infatti scritto – a proposito dell'opzione per un sistema proporzionale con soglia di sbarramento al 5% e attribuzione di un premio di maggioranza del 55% dei seggi al partito o alla coalizione che abbia superato una determinata soglia, almeno del 40% – che «[p]er quanto concerne i meccanismi di selezione fra i diversi candidati, si può pensare o a un sistema basato su un voto di preferenza e una seconda preferenza 'di genere', ovvero, in alternativa, a un sistema che affianchi collegi uninominali per la metà degli eletti e una lista di tre o quattro nomi per l'altra metà, con voto unico e con la garanzia del riequilibrio di genere»[146].

Benché nessuno dei componenti avesse citato o auspicato l'inserimento in Costituzione di nuove disposizioni sulla rappresentanza di genere (fatta eccezione per una proposta singolare di riconfigurazione del Senato[147]), alcuni interventi dei membri della Commissione si sono concentrati sul valore dell'equilibrio di genere nella rappresentanza, per cui il raggiungimento di una «uguale opportunità politica per le cittadine di essere rappresentate ed elette» avrebbe concorso al superamento dello stato di «crisi di legittimità delle istituzioni rappresentative» (sebbene tale profilo non sia avvertito a sufficienza)[148] e tenendo presente che l'equilibrio di genere doveva essere un

[146] Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma 2013, p. 70. Al volume, che raccoglie gli atti relativi al lavoro svolto in seno alla Commissione, si farà riferimento nelle prossime note.

[147] V. la proposta – piuttosto discussa – di Michele Ainis di «un Senato formato dalle donne e dai giovani», magari all'interno di una seconda Camera in parte formata da rappresentanti delle autonomie locali e in parte elettiva, sia pure non a suffragio universale: questa era stata vista dallo studioso come «soluzione risolutiva», in linea con la nuova logica delle pari opportunità (e della legittimazione delle azioni positive) seguita all'introduzione dell'art. 117, comma 7 e alla modifica dell'art. 51 (*Ivi*, p. 419).

[148] Era questa l'amara constatazione di Nadia Urbinati, che si era soffermata – prima delle sue dimissioni dalla Commissione, il 22 agosto 2013 – sul valore del rinnovato art. 51 Cost., il quale non configurava una «rappresentanza di minoranze» ma una «uguale opportunità politica per le cittadine di essere rappresentate ed elette»: se «la rappresentanza, contrariamente al voto diretto, ha un forte carattere simbolico», verrebbe naturale chiedersi se, guardando dall'alto il Parlamento, «non risulterebbe stonato e quindi ingiusto

obiettivo da raggiungere senza 'imposizioni', ma da indurre e incentivare in modo più o meno esplicito[149]. La maggior parte delle opinioni ha riguardato aspetti più pratici e tecnici, sottolineando l'importanza di adottare, nel sistema elettorale, meccanismi tenenti alla democrazia paritaria anche nel rispetto delle norme costituzionali vigenti[150]. Questi sono stati identificati innanzitutto con la doppia preferenza di genere (soluzione su cui in Commissione si è registrata una significativa convergenza di consensi[151]), ma era ben presente la necessità di individuare soluzioni di riequilibrio anche in caso di scelta di sistemi basati su collegi uninominali[152] o in presenza di un

constatare che esso sia composto solo di rappresentanti maschi» (*Ivi*, p. 720).

[149] Nicola Lupo, in particolare, annoverava tra gli ambiti in cui l'imposizione dall'alto non aveva pagato proprio «l'eguaglianza di genere nella rappresentanza politica», per cui «per assicurare una maggiore presenza di donne in Parlamento vi è stato bisogno di una apposita previsione costituzionale, oltre che di norme attuative che faticosamente iniziano ad essere introdotte». Allo stesso tempo, Lupo guardava con molto interesse al doppio turno di collegio, magari basato su collegi binominali (proprio per assicurare l'eguaglianza di genere) e sfruttando anche l'uso delle nuove tecnologie per costruire un rapporto migliore tra eletti ed elettori (*Ivi*, p. 706).

[150] Maria Cristina Grisolia, per esempio, aveva individuato tra i principali obiettivi cui un sistema elettorale oggi deve tendere anche la valorizzazione della rappresentanza di genere. Lei stessa, tuttavia, ammetteva che quel problema era «ormai avviato a soluzione dopo le riforme dell'art. 51 e dell'art. 117 della Costituzione […] e dopo l'ormai definitiva posizione espressa al riguardo dalla Corte costituzionale», della quale ricordava l'evoluzione. Sottolineava pure il mutato atteggiamento da parte del legislatore: se nel 2005 – dopo avere inserito l'anno prima nella normativa per le elezioni europee alcuni congegni antidiscriminatori – nella scrittura della nuova legge elettorale i profili di democrazia paritaria li aveva «addirittura volutamente omessi», col tempo le stesse forze politiche avevano dimostrato «una più matura sensibilità verso questo problema» (*Ivi*, p. 711).

[151] Si vedano, in particolare, le dichiarazioni di Anna Chimenti, Carmela Salazar, Giuditta Brunelli (che riteneva il riequilibrio di genere della rappresentanza «una questione seria» e non più eludibile, da affrontare sempre pensando a una garanzia di «un numero congruo di candidature», senza mai sconfinare in una «garanzia di rappresentanza»: *Ivi*, p. 446), Enzo Cheli, Ida Nicotra e Anna Moscarini.

[152] Carmela Salazar, immaginando che il Parlamento potesse optare per un sistema elettorale uninominale maggioritario a doppio turno, insisteva sulla necessità di inserire congegni di attuazione dell'art. 51 Cost., che mirassero a far presentare ai vari partiti candidati uomini e donne in ugual numero, ma accostando alle sanzioni pecuniarie (proporzionali all'eventuale squilibrio tra i generi) altre misure relative alle campagne elettorali, ad esempio agendo sugli spazi di propaganda (*Ivi*, pp. 735-736). Della necessità di «un supplemento di normativa» era convinto Luciano Violante (*Ivi*, p. 686); anche Giuditta

premio di maggioranza[153].

Viste le disposizioni che la riforma voleva introdurre in chiave di democrazia paritaria, è il caso di fare qualche considerazione sulla loro forma e sul loro contenuto, anche in chiave sistematica.

Innanzitutto, l'inserimento del principio in questione non doveva apparire in alcun modo strano o inatteso. Si trattava, in fondo, del compimento del disegno che si era tentato di tracciare già all'epoca della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali guidata da Massimo D'Alema: il testo proposto dall'organo al Parlamento, infatti, conteneva al suo interno due disposizioni distinte, una per la rappresentanza parlamentare e una per quella regionale (e un tentativo analogo era stato portato avanti in seguito, all'epoca delle riforme del Titolo V e della forma di governo regionale). Benché ci si potesse 'accontentare' della rinnovata previsione dell'art. 51, comma 1 Cost., l'inserimento del principio dell'equilibrio della rappresen-

Brunelli pensava ad alcune misure di garanzia, magari da mutuare dal sistema francese o, «in via di prassi», da quello britannico, ma tenendo sempre conto delle indicazioni della Corte costituzionale, dunque la necessità di non incidere sul diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini, sulla loro libertà di voto, sulla parità di *chance* dei candidati e delle candidate, nonché sul carattere unitario della rappresentanza elettiva (*Ivi*, pp. 696-697).

[153] Elisabetta Catelani, in particolare, insisteva nel sottolineare che, scegliendo un sistema che prevedesse un premio di maggioranza, occorreva attribuirlo tenendo conto del riequilibrio di genere (magari facendo in modo che tra gli eletti il sesso meno rappresentato non scendesse sotto un terzo del totale). Ogni altra legge elettorale, peraltro, avrebbe dovuto rispettare la rappresentanza di genere, per non essere ritenuta incostituzionale, prevedendo meccanismi come la doppia preferenza di genere o la riduzione dei finanziamenti o dei rimborsi elettorali in caso di presentazione di liste non paritarie. In un altro momento, poi, lei stessa aveva ricordato come il mutamento della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di rappresentanza di genere fosse l'esempio di come la Consulta possa dare luogo a «mutamenti significativi della propria giurisprudenza anche in assenza di interventi normativi, quando l'evoluzione storica, diciamo così, lo consente» (*Ivi*, p. 225). Sempre Catelani, peraltro, considerava pure (*Ivi*, p. 229) la possibilità di adottare il 'metodo Carlassare', «ossia un uninominale *sui generis*, nel senso che, pur essendo il collegio uninominale, ogni partito possa/debba indicare nella lista non un solo nome, ma un numero maggiore (3/5), consentendo così agli elettori di scegliere quale fra i candidati è maggiormente gradito e nello stesso tempo consentendo al partito di raccogliere un maggior numero di voti (ossia i voti che ciascun candidato porta con sé indipendentemente dal collegamento con il partito appartenenza)»: questa soluzione consentirebbe di evitare le primarie di partito, lascerebbe agli elettori la scelta del candidato e, per quanto qui interessa, permetterebbe di garantire un obbligo di differenza di genere fra i candidati.

tanza espressamente legato alle elezioni di Camera e Senato[154] può essere visto come l'opportuno *pendant* di quanto già dal 2001 era stato stabilito per le leggi regionali[155]; quanto alla frase da inserire nell'art. 122, il significato era da valutare con più attenzione e lo si farà tra poco.

Secondo i costituzionalisti a favore della riforma, del resto, introdurre tali disposizioni era un tassello importante per il compimento di una «democrazia, nata alla luce dell'art. 3 […] come democrazia di donne e di uomini, e nella realtà istituzionale trasformatasi per lungo tempo in una democrazia rappresentata istituzionalmente soltanto (o quasi) da uomini»: la necessità di garantire la presenza femminile nel Parlamento e nei consigli regionali aveva bisogno di essere 'scolpita' nella Carta, per dar senso al «lungo e faticoso percorso» immaginato pure dalle donne elette alla Costituente[156].

[154] Quanto all'idea di un equilibrio nella rappresentanza a Palazzo Madama, non si possono però passare sotto silenzio le criticità che sarebbero potute sorgere, a causa della composizione che la stessa riforma costituzionale avrebbe voluto dare al nuovo Senato. Il problema, in particolare, sembrava doversi porre con riferimento alle otto Regioni (Valle d'Aosta, Molise, Basilicata, Umbria, Friuli - Venezia Giulia, Abruzzo, Marche e Liguria) e alle Province autonome di Trento e di Bolzano alle quali sarebbero spettati due senatori, uno dei quali doveva essere consigliere regionale e l'altro doveva essere sindaco. In tali condizioni, volendo dare un minimo di senso al combinato disposto tra l'art. 55, comma 2 e l'art. 122, comma 1 nei testi riformati, la compagine doveva essere per forza composta da un uomo e da una donna: non essendo possibili – come è ovvio – meccanismi che assicurassero la presenza di almeno una donna tra i sindaci, in quanto cariche non collegiali, le nuove norme sarebbero state di difficile applicazione ove il Consiglio regionale avesse eletto un uomo come 'senatore consigliere' (situazione non che improbabile, considerando la bassa percentuale di donne elette in quelle Regioni – in Basilicata è pari a zero – e anche volendo aderire alla scuola di pensiero – peraltro non pacifica – che considera naturale e 'automatica' la presenza del Presidente di Regione tra i senatori, considerando che la presenza femminile relativa a quella carica è storicamente molto ridotta).

[155] Notava però G. Piccirilli, *Parlamento: il superamento controllato del bicameralismo paritario*, in Costanzo (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme*, cit., pp. 9-19, spec. 10, come l'inserimento della disposizione sulla parità di genere – assieme ad altri primcipi e norme – in un articolo «che era limitato alla delineazione del solo profilo strutturale del Parlamento» avesse prodotto nei contenuti «un'anomala operazione di rimescolamento della sistematica della Costituzione originaria».

[156] Le espressioni citate sono tratte da M. D'Amico, *Perché… non tocca i principi della prima parte della Costituzione, ma anzi li valorizza*, in Aa.Vv., *Perché sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, Roma-Bari 2016. Sempre Marilisa D'Amico, intervenuta durante l'indagine conoscitiva ad opera della I Commissione della Camera, avvenuta negli ultimi mesi del 2014, aveva giudicato «positivamente» la norma introdotta all'art. 55, comma

Proseguendo nell'analisi delle disposizioni, si nota che il comma aggiuntivo dell'art. 55 Cost. (pur entrando in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, evidentemente in caso di esito positivo del *referendum*) avrebbe trovato applicazione – come recita l'art. 41 della legge di riforma – dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere; la modifica all'art. 122 Cost., invece, sarebbe stata «di immediata applicazione» proprio a norma della stessa disposizione. Il diverso destino dettato per le norme era in qualche modo comprensibile: nel caso della prima disposizione, essa richiedeva che una nuova legge fosse emanata, quindi non la si poteva ritenere applicabile fin dal primo giorno[157]; diverso era il discorso per l'intervento sull'art. 122, che riguardava l'inserimento d'un principio, d'un criterio che il legislatore statale doveva poter seguire fin dal giorno dell'entrata in vigore della riforma.

Andando oltre, delle leggi citate dal proposto art. 55, comma 2 e dalla riforma dell'art. 122, comma 1, una (quella per l'elezione della Camera) nel nuovo sistema di produzione delle norme avrebbe avuto natura "monocamerale", mentre due – la legge elettorale del Senato e le modifiche alla "legge cornice" dello Stato in materia di sistema di elezione – avrebbero mantenuto un percorso di approvazione pienamente bicamerale, ovviamente venendo esaminate e modificate (anche) dal nuovo Senato. In qualche modo, dunque, le Regioni – attraverso alcuni dei loro consiglieri – avrebbero partecipato alla scrittura delle norme di principio che loro stesse avrebbero dovuto seguire nel regolare il sistema di elezione dei loro organi: questo forse avrebbe dato alle Regioni stesse maggiore consapevolezza delle regole cui avrebbero dovuto attenersi; di contro, la loro attività avrebbe potuto anche fungere da 'freno', ove avessero ritenuto troppo stringenti

2, che «impone che nelle leggi elettorali ci sia un meccanismo, non di quota, ma di promozione di una rappresentanza paritaria» (A.P., Camera dei Deputati – XVII Legislatura, I Commissione, sed. 23 ottobre 2014 – Indagine conoscitiva, n. 8 – resoconto stenografico, p. 7).

[157] Nota peraltro B. Pezzini, *Democrazia paritaria o duale? le leggi elettorali e la questione di genere*, in Aa.Vv., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano 2016, p. 169 che «[c]on scarsa coerenza […] la disciplina transitoria per l'elezione del Senato sembra dimenticare il principio introdotto all'art. 55, nulla disponendo a proposito di equilibrio tra i sessi nella rappresentanza (art. 39 degli Articoli aggiuntivi)».

determinati principi elaborati dalla Camera[158].

La possibilità che coesistessero vari sistemi elettorali diversi tra loro, con non trascurabili differenze[159] pure sul piano della promozione della parità di accesso tra donne e uomini – come si è sottolineato nel dibattito parlamentare – non sarebbe stata affatto remota, dunque il problema di un pur minimo coordinamento si sarebbe posto. Andava in questa direzione, forse, la scelta di un maggior ruolo dello Stato nella determinazione delle leggi elettorali regionali: lo mostrerebbe l'introduzione dell'ultimo periodo dell'art. 122, comma 1, ma anche la stessa aggiunta all'art. 55, quando diceva che la promozione dell'equilibrio nella rappresentanza sarebbe stata affidata alle «leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere», «senza specificare il livello di governo riguardato»[160].

A monte, peraltro, esisteva una questione terminologica non secondaria. Anch'essa era stata sollevata nel corso del dibattito e, per giunta, non

[158] Da questo punto di vista, non si può non notare che, nel nuovo assetto bicamerale non più paritario delineato dalla riforma, il Governo non sarebbe stato più legato al Senato da un rapporto di fiducia. Ciò, tra l'altro, significa che non ci sarebbero stati i presupposti per porre (nemmeno) su un disegno di legge bicamerale la questione di fiducia al Senato: in caso di conflitto tra i due rami del Parlamento, dunque, l'esecutivo – pur condividendo le norme approvate dalla Camera – non avrebbe avuto possibilità di 'forzare' un'eventuale situazione di stallo, per cui Montecitorio dovrebbe necessariamente cercare una mediazione 'al ribasso'. Forse anche in previsione di ciò, il Parlamento allora in carica aveva approvato la legge n. 20/2016, che intervenendo sull'art. 4 della 'legge cornice' n. 165/2004 – peraltro con discipline piuttosto dettagliate, differenziate sui vari sistemi elettorali previsti a livello regionale, con la previsione di quote di candidature (di lista o uninominali) al massimo del 60%, della doppia preferenza di genere o, in caso di lista bloccata, l'alternanza di candidati di genere diverso – senza tuttavia prevedere alcuna sanzione, di fatto aveva 'anticipato' ciò che il rinnovato art. 122 Cost. avrebbe chiesto al legislatore statale: anche per questo, Falcone, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere*, cit., p. 20 aveva immaginato che qualche Regione avrebbe potuto impugnare davanti alla Corte costituzionale quella parte di legge n. 20/2016; non risultano però azioni in tal senso.

[159] Per avere contezza del problema ad ampio raggio, con riguardo pure a tutto il procedimento elettorale preparatorio, non sia considerato inelegante il rinvio a G. Maestri, *Il nuovo Senato «che mi rappresenta?»: appunti per una regolazione più uniforme delle fasi elettorali preparatorie di Regioni e Province autonome*, in C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano 2016, pp. 267-281.

[160] L. Trucco, *Le riforme elettorali*, in P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Torino 2015, p. 41.

soltanto da esponenti politici, ma anche da autorevoli studiosi[161]. Il quadro, con l'eventuale entrata in vigore della riforma, obiettivamente sarebbe risultato complesso. L'art. 117, comma 7 parla di 'promozione' della «parità di accesso» tra donne e uomini alle cariche elettive; l'art. 51, comma 1 ora sancisce che, al fine dell'accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, «la Repubblica» (Stato e Regioni comprese, ciascuno secondo le proprie possibilità e competenze) «promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità» tra donne e uomini; il testo della riforma all'art. 55, comma 2 affidava alle leggi elettorali delle Camere il compito di 'promuovere' «l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza».

Unico elemento comune a tutte le norme è il verbo «promuovere»: meno forte di «garantire» (che, d'altronde, potrebbe non essere pienamente rispettoso della sentenza n. 422/1995 della Consulta, poiché darebbe l'impressione di un'obbligazione di risultato), mette però in luce l'iniziativa attiva del soggetto chiamato a intervenire. Questi non può limitarsi ad assistere, a un *non facere*, deve invece agire in modo concreto, per cercare di ottenere il fine prefissato.

L'oggetto della promozione, invece, cambiava: per l'art. 117 è la «parità di accesso» tra donne e uomini alle cariche elettive, per l'art. 51 sono le «pari opportunità» tra donne e uomini nell'accesso, per il mutando art. 55, comma 2 (e per il rinnovando art. 122) era da promuovere «l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza». Sul fatto che le pari opportunità possano contenere la più ristretta (ma più incisiva) parità di accesso ho già scritto; che rapporto c'è tra queste espressioni e «l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza»? La risposta non era semplice né immediata,

[161] Già durante l'indagine conoscitiva ad opera della I Commissione della Camera, Marco Olivetti si domandava – a proposito della norma che si voleva introdurre all'art. 55, comma 2 – «se [fosse] sensato introdurre un concetto diverso da quelli di pari opportunità e di parità di accesso, che sono già previsti negli articoli 51 e 117, settimo comma», essendo l'equilibrio della rappresentanza «sicuramente un concetto più ambizioso» rispetto agli altri, ma di non facile traduzione giuridica; sempre lui sottolineava come, con la previsione di un eventuale controllo preventivo sulla legge elettorale, in quella sede la Corte costituzionale «dovrebbe giudicare anche se la legge in origine corrisponda al principio dell'equilibrio nella rappresentanza tra uomini e donne» (A.P., Camera dei Deputati – XVII Legislatura, I Commissione, sed. 16 ottobre 2014 – Indagine conoscitiva, n. 3 – resoconto stenografico, p. 7).

anche perché l'ultima formula scelta, più che quella delle altre disposizioni costituzionali, richiamava quella che la legge cost. n. 2/2001 ha inserito negli statuti speciali: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali». L'assonanza, tuttavia, non sembrava permettere di considerare equivalenti le due disposizioni: nella disposizione *ex* l. cost. n. 2/2001 l'equilibrio della rappresentanza sembra sì un obiettivo da raggiungere, ma è una sorta di *petitum* (molto) mediato, mentre l'accento viene posto soprattutto sulle «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni», con indubbio riferimento alla fase delle candidature (e lo stesso, in definitiva, può dirsi per il contenuto degli artt. 51 e 117, comma 7); per i testi che la riforma voleva introdurre, invece, l'equilibrio nella rappresentanza appariva piuttosto come *petitum* immediato, guardando non tanto alla candidabilità, ma piuttosto all'effettivo equilibrio tra i rappresentanti, cioè tra gli eletti.

All'evidenza, promuovere un equilibrio guardando alle candidature è una cosa, promuoverlo (anche se non va garantito) con la mente alla rappresentanza e agli eletti è un'altra. Sarebbe stato importante decidere quale delle due letture fosse stata da perseguire[162], specie volendo collegare alle nuove norme il concetto di equilibrio di genere elaborato dalla giustizia amministrativa, da tradurre nella «uguaglianza o sostanziale approssimazione all'uguaglianza» nella presenza dei due generi[163].

È innegabile che le disposizioni che la riforma voleva introdurre portavano con sé – non si sa con quanta consapevolezza da parte di chi aveva contribuito a scriverle[164] – un'aspirazione più ambiziosa, con uno sguardo

[162] Questo specie considerando, come ha notato anche Pezzini, *Democrazia paritaria o duale?*, cit., p. 179 che «la riforma [aveva] previsto la possibilità di un ricorso preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato» ed era «ancor più necessario interrogarsi sulla specifica novità e sulla portata degli articoli 55 e 122 in quanto parametri di costituzionalità».

[163] Cons. Stato, sentenza n. 3670/2012.

[164] Non si tratta, ovviamente, di un'osservazione maliziosa: essa deriva semplicemente dal fatto che gli interventi in aula continuavano a fare riferimento alla pesante (e innegabile) sottorappresentazione *hic et nunc* del genere femminile, piuttosto che a uno sguardo più lontano (spunti che invece – se ne deve dare atto – erano stati molto più presenti nei dibattiti degli anni precedenti, compreso quello che ha portato all'approvazione del più 'blando' art. 51, comma 1).

più lungo. Superavano in qualche modo l'impianto antidiscriminatorio (e almeno parzialmente 'quantitativo') perseguito a partire dagli anni '90 per reagire a un «assetto di potere squilibrato», per proporre invece «una condizione di equilibrio tra i sessi assunta come assetto irrinunciabile nella composizione di genere della rappresentanza elettorale», come presupposto (qualitativo) di «una democrazia che si mostri capace di riconoscere le differenze tra i sessi in modo non discriminatorio, proprio perché la presenza anche delle donne nelle sedi della rappresentanza consente di influenzare la produzione delle leggi che definiscono le condizioni di vita delle donne e degli uomini»[165].

Queste disposizioni, peraltro, dovevano convivere con le altre previsioni costituzionali inserite in precedenza, nel tentativo di reagire alla sentenza n. 422/1995. Era sufficiente – viene da chiedersi – introdurre un principio in due disposizioni costituzionali per superare definitivamente le pesanti critiche di quel distante precedente giurisprudenziale (legato peraltro a una concezione della rappresentanza politica che non aveva mancato di destare perplessità), quando però sopravvivevano altre norme che ne accettano parzialmente il messaggio? La tentazione di rispondere affermativamente, utilizzando l'intervento normativo più recente per interpretare alla sua luce le disposizioni più risalenti, è forte, soprattutto per il miglioramento delle condizioni della democrazia che questa lettura avrebbe potuto apportare (e anche perché tale interpretazione avrebbe consentito di scacciare l'impressione che l'intervento fosse – solo – l'ennesimo "segnale" da lanciare, come in realtà certi interventi nel dibattito parlamentare avrebbero potuto suggerire).

Una riflessione in più sulle altre previsioni costituzionali, tuttavia, va fatta: se non si poteva chiedere al Parlamento di uniformare alle nuove pre-

[165] Le espressioni, ricche di fascino e di partecipazione, sono tratte di nuovo da Pezzini, *Democrazia paritaria o duale?*, cit., p. 182: non a caso, l'autrice all'espressione «democrazia paritaria» preferirebbe la più puntuale «democrazia duale», che presuppone «una sorta di nuovo contratto sociale tra i due generi e costituisce un modo per ripensare la democrazia, rafforzandola» (v. anche B. Pezzini, *Finalmente cittadine. Una nuova qualità dell'uguaglianza*, in Aa.Vv., *1946. I primi passi della democrazia italiana*, Roma 2015, p. 77). I due generi, dunque, non conterebbero come due gruppi da considerare in modo paritario, ma come due modi di essere di un'unica universalità, che devono necessariamente essere considerati entrambi e insieme.

visioni (non entrate in vigore) l'art. 51, comma 1 Cost., poiché ciò avrebbe inciso sulla Parte Prima della Carta e questo poteva sembrare un'anomalia (oppure avrebbe potuto dare spazio a nuovi interventi su altre disposizioni sui diritti), sarebbe stato lecito attendersi almeno la scelta di uniformare alla formulazione proposta l'art. 117, comma 7 e le disposizioni della legge cost. n. 2/2001. Questo intervento non c'è stato, anzi, è stato scientemente respinto dal Parlamento almeno in un'occasione: alla Camera in prima deliberazione (e 'seconda lettura'), infatti, erano stati presentati vari emendamenti che si proponevano di intervenire proprio sull'art. 117, comma 7, sostituendo «la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» con «l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza»[166]. I proponenti avevano illustrato le modifiche proprio con l'intento di uniformare i testi[167], ma questi emendamenti sono stati ritirati oppure respinti dall'aula. È vero che in seguito, anche in base a quel voto negativo, si era ottenuta – quasi come contropartita, stando a quanto si legge nel resoconto di seduta – la modifica dell'art. 122, comma 1 Cost., ma è altrettanto vero

[166] Si tratta degli emendamenti 31.51 (Agostini e a.), 31.109 (Scotto e a.), 31.211 (Centemero) e 31.300 (Locatelli e a.): quest'ultimo, peraltro, intendeva anche modificare il verbo reggente da «promuovere» ad «assicurare».

[167] In particolare (A.P., Camera dei Deputati – xvii Legislatura, sed. 11 febbraio 2015, n. 375 – resoconto stenografico, p. 72 ss.) Pia Locatelli (Psi), ricordando l'introduzione dell'art. 117 comma 7 e la modifica dell'art. 51, comma 1 e ammettendo che mentre «[o]ggi parliamo di democrazia paritaria, allora si parlava di quote», chiedeva alla politica di fare un passo ulteriore all'art. 117, in conformità al principio già scritto nella legge elettorale in corso d'esame (la futura l. n. 52/2015): sulla stessa linea erano Adriana Galgano (Scelta civica), Maria Edera Spadoni (M5S), Mara Mucci (Alternativa libera) ed Elena Centemero (Fi), secondo la quale quella proposta dagli emendamenti in esame non era «solo una sostituzione di tipo formale ma una di tipo sostanziale», in armonia con l'art. 55. Roberta Agostini (Pd) sottolineava che uniformare gli artt. 55, comma 2 e 117, comma 7 sarebbe stato conseguente a «un principio di razionalità interna», anche se «l'obiettivo e il significato non cambi[ava]no di molto»: accettava l'invito al ritiro da parte del relatore Emanuele Fiano, chiedendo però a lui e al Governo di «prestare attenzione ad un altro gruppo di emendamenti su questo stesso tema», quelli che poi avrebbero portato alla modifica dell'art. 122, comma 1, presentati per scongiurare il rischio che «secondo quello che sta succedendo e che è avvenuto nelle regioni italiane, noi rischiamo di ritrovarci un Senato delle autonomie in prevalenza composto da un solo genere». Piero Longo (Fi) riteneva quegli emendamenti – tranne quello a prima firma Locatelli – «di carattere esclusivamente formale», volti a uniformare il testo per evitare «una sorta di schizofrenia leggermente descrittiva tra l'articolo 55, secondo comma, e l'articolo 117, settimo comma».

che sarebbe stato molto più razionale modificare una disposizione esistente, piuttosto che aggiungerne un'altra che propone un principio diverso rispetto a quello non modificato pochi articoli prima, creando così una discordanza che necessita comunque di essere risolta in via interpretativa. Si sarebbe potuta proporre – se fosse entrata in vigore la riforma – una lettura sulla base delle disposizioni introdotte, ma sapendo che il legislatore non ha voluto eliminare la difformità dei testi (anzi, da un certo punto di vista, l'ha aggravata aggiungendo un'altra versione, con un'operazione di sovraccarico discutibile), questo avrebbe richiesto un po' di cautela in più.

Capitolo Terzo

Le norme sulla democrazia paritaria nell'ordinamento italiano*

* I paragrafi dal 2 all'8 sono frutto della ricerca alla base di G. Maestri, *Elezioni regionali e democrazia paritaria: una trama in tre atti (con prologo)*, in *Diritti regionali*, 2017, n. 3, pp. 382-438, testo ripreso e ampliato qui.

1. *Introduzione*

Analizzata la cornice costituzionale in cui collocare le misure di democrazia paritaria, si esaminano le norme volte ad attuare il concorso alla *res publica* di uomini e donne, entrambi parte di una cittadinanza universale che si articola e si completa nei due generi. È cruciale riconoscere l'importanza di avere organi che diano «una "rappresentazione" più reale e veritiera delle due anime che compongono il genere umano»[1]: vale per il Parlamento e le assemblee degli altri livelli di governo. Il legislatore si è reso consapevole della necessità di integrare la rappresentanza che a lungo aveva escluso le donne dai processi decisionali[2], convintosi a fatica che tale «assenza *della maggioranza* del 'popolo sovrano'»[3] dalle sedi rilevanti confliggesse con la democrazia.

Sulle scelte legislative hanno avuto un ruolo significativo le decisioni della Corte costituzionale, sia nell'espungere dall'ordinamento norme ritenute illegittime (v. la nota sentenza n. 422/1995), sia nel non riscontrare vizi di legittimità, 'salvando' così le soluzioni individuate (a livello regionale: cfr. le sentenze nn. 49/2003 e 4/2010). Nel primo caso hanno scoraggiato a lungo nuovi tentativi di introdurre congegni di democrazia paritaria nelle leggi elettorali a ogni livello (facendo ritenere necessarie riforme costituzionali che – come ricordato – si sono fatte attendere); negli altri hanno spinto prima le Regioni (che, in quasi vent'anni di 'federalismo elettorale' inaugurati dalla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, hanno via via

[1] M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino 2011, p. 10.

[2] L. Cedroni, *I dilemmi della rappresentanza*, in *Dem. dir.*, 1996, p. 283 ss. non limita l'esclusione alla rappresentanza politica (come rappresentanza dell'intera società, non solo delle donne). Alla base l'esclusione è «a livello *prepolitico*», di socializzazione: un'assenza delle donne «dai processi di circolazione delle *élite* economiche e di potere», quelle in maggiore rapporto osmotico con l'*élite* politica.

[3] L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova 2002, p. 3.

acquisito familiarità con la democrazia paritaria, come richiesto dalle riforme costituzionali del 2001), poi lo stesso Parlamento (quasi in antitesi al Governo, che aveva impugnato le disposizioni regionali non dichiarate illegittime dalla Corte) a introdurre in modo più diffuso strumenti volti a ottenere una presenza equilibrata dei generi. L'interazione continua e reciproca tra norme statali, norme regionali e decisioni della Consulta suggerisce di trattarle insieme nei paragrafi seguenti.

Negli ultimi anni il concetto di (ri)equilibrio, dai soli organi rappresentativi, è stato esteso a quelli amministrativi degli enti substatali, nella convinzione – acquisita con varie resistenze – che non fosse accettabile una presenza qualificata di entrambi i generi nei soli Consigli, senza che ciò accadesse anche nelle Giunte. Le resistenze citate si sono riscontrate soprattutto nell'attuazione pratica delle nuove norme: lo dimostra l'ampio contenzioso che negli anni si è sviluppato davanti al giudice amministrativo.

Vale peraltro la pena sottolineare che l'intervento del legislatore per imprimere una svolta verso l'equilibrio di genere negli organi esecutivi si inserisce in un più ampio disegno di promozione della parità di accesso alle sedi decisionali e, in generale, delle pari opportunità tra uomini e donne[4]. Non di rado, il fine è stato perseguito proprio con lo strumento delle quote di genere, pur se applicate in modo diverso: spicca in particolare la soluzione 'forte', di risultato ma – necessariamente – graduale e temporanea per i consigli di amministrazione e i collegi sindacali delle società quotate in mercati regolamentati e di quelle controllate dalle pubbliche amministrazioni (in cui, dopo l'approvazione della l. n. 120/2011 e per i primi tre mandati degli organi, una quota dei posti – un quinto nel primo mandato, un terzo nei due sucessivi – dev'essere riservata al genere meno rappresentato, con tanto di sistema sanzionatorio previsto per l'inosservanza delle disposizioni)[5].

[4] Per un inquadramento del fenomeno, v. almeno A. Simonati, *La parità di genere in Italia: la giuridificazione dell'uguaglianza sostanziale, fra tutela di diritti individuali e interesse della collettività*, in *Nuove Autonomie*, 2015, n. 3, pp. 361-381.

[5] Sulle implicazioni di livello costituzionale, cfr. almeno C. Siccardi, *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle società: problematiche costituzionali*, in *Rivista Aic*, 2013, n. 3; M. D'Amico, A. Puccio (a cura di), *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle imprese*, Milano 2013; V. Piergigli, Governance *societaria e quote di genere: l'approccio del legislatore italiano*, in M.A. Parra Lucan, S. Gaspar Lera (a cura di), *Derecho y autonomía privada: una visión comparada e interdisciplinar*, Granada 2017, pp. 473-496.

2. *La democrazia paritaria nella formazione delle assemblee: le norme per le elezioni comunali (1993)*

La prima fonte legislativa a prevedere un meccanismo di riequilibrio della rappresentanza attraverso un sistema di quote è stata la l. 25 marzo 1993, n. 81 («Norme per l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»): nella sua versione originale, prevedeva che nelle liste – a prescindere dalle dimensioni del comune – nessuno dei due sessi potesse «essere, di norma, rappresentato in misura superiore ai due terzi» (artt. 5, comma 2 e 7, comma 1). A tali formulazioni si era arrivati dopo la prima lettura dei progetti di legge in materia di elezioni comunali e provinciali in Senato, nella XI Legislatura[6]; la Camera aveva approvato un testo unificato di diciannove proposte, ma esso non conteneva riferimenti a misure di riequilibrio[7].

A introdurre il tema della necessità «dell'equilibrio della rappresentanza» fu la senatrice socialista Agata Alma Cappiello: lei era convinta dell'importanza di offrire «la possibilità di partecipare ai momenti decisio-

[6] A.S. n. 940.

[7] A.C. n. 72, approvata in testo unificato con AA.CC. nn. 641, 674, 1051, 1160, 1250, 1251, 1266, 1288, 1295, 1297, 1314, 1344, 1374, 1378, 1406, 1456, 1540 e 1677. A Montecitorio, peraltro, erano state comunque proposte le disposizioni poi introdotte al Senato. Alfonsina Rinaldi (Pds) presentò come emendamento 4.44 l'aggiunta «Nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento»; il relatore Adriano Ciaffi (Dc), tuttavia, diede conto delle «perplessità di carattere costituzionale» espresse da varie forze politiche, in astratto concordi con la proponente, dovute alla «sostanziale riserva di posti, nella liste, a candidati di un sesso, quando la Costituzione repubblicana afferma chiaramente il principio dell'uguaglianza di entrambi i sessi di fronte alla legge» (A.P., Camera dei Deputati – XI Legislatura, sed. 13 gennaio 1993, n. 115 – resoconto stenografico, p. 8532). Lo stesso parere riguardò l'emendamento 4.76 a prima firma del verde Francesco Giuliari («Ciascun sesso non può superare il limite dei tre quarti dei consiglieri da eleggere»), che pure avrebbe potuto consentire, per i proponenti, «di presentare liste composte solo da uomini o solo da donne, limitata però al numero minimo di consiglieri da eleggere» (*Ivi*, p. 8557). La soluzione proposta da Ciaffi e dalla I Commissione (che non voleva trascurare le sollecitazioni offerte da Rinaldi), trasfusa nell'emendamento 4.77, consisteva nella 'doppia preferenza di genere', ma converrà parlarne più in là. Sull'*iter* alla Camera v. G. Brunelli, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne*, in *Diritto e società*, 1994, n. 3, pp. 545-593, spec. 573 ss.

nali della politica» a quella parte del personale politico «non meno capace, non meno professionale, ma con minori possibilità economiche», come presupposto di un rilancio della politica stessa. La ricerca di quell'equilibrio (non «riequilibrio» perché «in passato un equilibrio, di fatto, non c'è mai stato», notava Cappiello) per la senatrice derivava dalla correlazione tra art. 51 e art. 3, comma 2 Cost. messa in luce anche dalla giurisprudenza costituzionale: occorreva rimuovere «una obiettiva discriminazione nei confronti delle donne che non è data da incapacità, ma dal loro più recente ingresso nel mondo della politica e dalla maggiore difficoltà che, a parità di capacità, professionalità e merito, incontra il candidato donna rispetto al candidato uomo», anche in seguito all'opzione referendaria per la preferenza unica (1991) che finiva inevitabilmente per svantaggiare le candidate, meno forti economicamente o meno sostenute[8].

Su tali basi Cappiello, con un gruppo consistente di senatori e senatrici socialist*, presentò vari emendamenti volti a favorire le candidature femminili e le loro *chance*; proposte simili vennero da elett* di area Pds, Dc, Verdi e Rifondazione comunista, convint* che la democrazia fosse in crisi anche per «la sistematica esclusione delle donne, di quel 50 per cento di popolazione che solitamente elegge i legislatori ma non contribuisce direttamente al varo delle leggi» e che un gruppo 'debole' come quello delle donne non dovesse essere schiacciato nel transito dal proporzionale al maggioritario[9].

Messe da parte alcune proposte più incisive (e invasive), volte ad agire sul risultato finale della composizione dell'organo assembleare[10], furono

[8] A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 9 marzo 1993, n. 122 – resoconto stenografico, pp. 42-43.

[9] V. l'intervento di Maria Paola Colombo Svevo (Dc), convinta che non fossero «sicuramente democratiche le istituzioni che ci governano, che però si permettono di dimenticare completamente la rappresentanza delle donne»: A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 9 marzo 1993, n. 122 – resoconto stenografico, p. 47.

[10] Fu ritirato l'emendamento 1.64 presentato dal Psi (e dalla senatrice dei Verdi Carla Rocchi), con cui si voleva aggiungere all'art. 1 un comma 1-*bis*: «Nella composizione del consiglio comunale, in ogni caso, la presenza dei membri del medesimo sesso non può eccedere la misura dei due terzi». Agata Alma Cappiello, prima firmataria, voleva accantonare l'emendamento per riproporlo su un'altra disposizione, ma ciò avrebbe impedito il voto sull'art. 1 del progetto di legge, dunque optò per il ritiro senza ostacolare l'*iter* del progetto di legge; non si discusse nemmeno l'emendamento 4.66, per il quale ove l'individuazione degli eletti effettuata in base ai voti ottenuti e (in caso di parità) all'ordine

discusse le proposte di modifica all'art. 4 (poi divenuto art. 5) che, in coda al comma 2 o in un successivo comma 2-*bis*, puntavano a introdurre una quota di genere[11], adeguatamente motivate come rimedio al fatto che le istituzioni avevano dimostrato «di non saper accogliere l'istanza di rappresentanza che proviene dalle donne, la valorizzazione di questa grande risorsa e la loro soggettività politica»[12].

Alla fine passò un testo che univa la quota dei due terzi proposta da Cappiello alla previsione Salvato che sanciva l'applicazione «di norma»[13] del meccanismo, per consentire la candidatura a forze politiche non in grado di rispettare la quota e, magari, pure la presentazione di una lista di sole donne[14]; dall'inizio, peraltro, si pensava di poter eliminare in futuro l'e-

originario di lista non avesse consentito di rispettare la proporzione dei due terzi come massima quota di genere per l'intera assemblea consiliare, i seggi sarebbero stati attribuiti «anche in deroga all'ordine delle cifre individuali ovvero all'ordine di lista dei candidati». Oltre a Cappiello, tra coloro che avevano depositato le proposte di modifica c'erano anche Elena Marinucci e Maria Rosaria Manieri. Le tre parlamentari collaborarono a lungo, specie coordinandosi nel deposito delle proposte di legge a favore delle donne e della parità contenute nel 'pacchetto' predisposto dall'Ufficio studi del Psi e presentato puntualmente a partire dalla x Legislatura. Sulla stretta collaborazione tra Marinucci e Cappiello cfr. A.A. Cappiello, *Infrangere il tetto di vetro. Quindici anni di politica per le donne*, Roma 1999, pp. 56-58, 120 e A.M. Isastia, *Una rivoluzione positiva. Conversazioni con Elena Marinucci*, Roma 2017, spec. pp. 63-64.

[11] Le formulazioni adottate dagli emendamenti, pur diverse tra loro, non si allontanavano sensibilmente, al di là delle diverse proporzioni numeriche adottate e dell'eventuale richiesta di ordine alternato di genere: «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento. Le liste devono presentare alternativamente un candidato e una candidata» (4.87, Franca D'Alessandro Prisco e a. – Pds); «Nelle liste nessuno dei due sessi può essere, di norma, rappresentato in misura superiore al 60 per cento» (4.503, Ersilia Salvato e a. – Rc); «In ogni lista di candidati, i candidati di ciascun sesso non possono essere di numero superiore ai tre quarti dei consiglieri da eleggere» (4.61, Carla Rocchi e a. – Verdi); «Nelle liste la presenza dei candidati del medesimo sesso non può eccedere la misura dei due terzi» (4.65, Cappiello e a. – Psi).

[12] Così la senatrice Pds Graziella Tossi Brutti, firmataria dell'emendamento 4.87 (A.P., Senato della Repubblica – xi Legislatura, sed. pom. 11 marzo 1993, n. 126 – resoconto stenografico, p. 145).

[13] Propose la nuova formulazione Tossi Brutti (modificando il suo emendamento 4.87); la Commissione per le pari opportunità mediante la sua presidente, Tina Anselmi, aveva proposto un testo simile; gli emendamenti analoghi vennero ritirati.

[14] Cfr. l'intervento di Ersilia Salvato, di Rifondazione comunista (A.P., Senato della Repubblica – xi Legislatura, sed. pom. 11 marzo 1993, n. 126 – resoconto stenografico, p.

spressione «di norma» e la stessa quota – qualificata con le altre modifiche dalle senatrici come «vere e proprie forme di azioni positive» – si riteneva avesse «carattere transitorio»[15].

L'emendamento riformulato fu approvato dall'assemblea, a dispetto del parere negativo del Governo, espresso sulle proposte originarie delle senatrici[16] e ribadito sul nuovo testo, specie per i dubbi (non peregrini) relativi all'uso delle parole «di norma»[17]; non mancarono autorevoli voci femminili che qualificarono la disposizione approvata come «di indirizzo,

146). La senatrice, alla riformulazione dell'emendamento D'Alessandro Prisco, sottolineò la necessità di offrire con la norma «una linea politica e culturale che può essere portata avanti con determinazione e con forza non soltanto dalle donne, ma soprattutto dai partiti che intendono rifondarsi» (pp. 187-188). Il significato dell'espressione «di norma» fu precisato da Cappiello: «laddove dovesse apparire non semplice, in particolare nei casi dei piccoli comuni, reperire le necessarie candidature femminili, si potrebbe derogare a questa norma» (p. 188). Ciò non bastò a chiarire i termini della deroga, risultando non auspicabile che fosse lasciata all'apprezzamento dei presentatori di liste o di chi era chiamato a vagliarle.

[15] Così disse Agata Alma Cappiello, ritirando l'emendamento 4.65 e dando l'appoggio alla proposta Salvato 4.503, ritenendola migliore da un punto di vista tecnico (A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 11 marzo 1993, n. 126 – resoconto stenografico, pp. 146-147).

[16] Fu netto il ministro dell'interno Nicola Mancino, pur ritenendo a torto le quote di lista come quote di risultato: «possiamo immaginare una riserva con riferimento al sesso? Vi dico con franchezza che il problema, che pure esiste, non può essere risolto attraverso una norma di garanzia nel sistema. È una questione aperta dinanzi alla società, alle forze politiche e a ciascuno di noi; ma immaginare di stipulare a favore delle donne una polizza assicurativa, perché non si è in grado di realizzare la parità in politica, a mio avviso non soltanto diventa offensivo per chi la chiede, ma anche per chi dovesse concederla» (A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 10 marzo 1993, n. 124 – resoconto stenografico, pp. 21-22).

[17] Sempre Mancino: «L'espressione "di norma", secondo la nostra esperienza, è un'induzione alla tentazione dell'inosservanza, perché quando si dice "di norma" questa prescrizione non viene osservata quasi mai. / Inoltre, bisogna pur vedere chi stabilisce il "di norma": se a formare la lista è una donna e dovesse violare il "di norma" a danno dell'altro sesso, ci troveremmo nella stessa situazione, con riferimento al timore espresso da molte senatrici. […] Qui si tratta di attuare un processo che porti anche sul piano politico alla parità, che sul piano civile ormai è stata raggiunta. / Vogliamo assicurarci un ombrello protettivo? […] Non mi pare che questo esalti un ruolo e una funzione che invece vanno conquistati e rispettati da parte di tutti» (A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 11 marzo 1993, n. 126 – resoconto stenografico, p. 190).

non immediatamente cogente»[18]; analoga disposizione fu approvata per i Comuni superiori, mediante un emendamento all'art. 6[19] (poi divenuto parte dell'art. 7, comma 1).

Non fu invece accolto il meccanismo che, sedici anni dopo, si sarebbe chiamato 'doppia preferenza di genere'[20], finendo al centro della sentenza n. 4/2010 della Consulta dopo l'impugnazione del Governo. Nel 1993 l'esecutivo, scettico sulla compatibilità costituzionale di quella *technicality*, ritenendo la «seconda preferenza "prefabbricata" e preindirizzata […] leggermente contraria ad una sostanziale parità costituzionale nel diritto al voto sia attivo che passivo»[21], si rimise all'aula; vari gruppi si dichiararono

[18] Così la senatrice Pds Giglia Tedesco Tatò (A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 11 marzo 1993, n. 126 – resoconto stenografico, p. 215).

[19] È significativo che l'emendamento 6.92, a prima firma Tossi Brutti (Pds), una volta riformulato in coerenza con il testo approvato per i Comuni inferiori, vedesse aggiungersi le firme delle senatrici Salvato (Rc), Cappiello (Psi), Colombo Svevo (Dc) e Procacci (Verdi), che si erano battute per ottenere l'inserimento della quota 'non cogente'. La nuova formulazione sostituì pure gli emendamenti 6.58 (Rocchi e a.), 6.59 (Rocchi e a.), 6.83 (Cappiello e a.), affini a quelli relativi all'art. 4.

[20] Erano identici gli emendamenti 4.92 (Maria Paola Colombo Svevo e a. – Dc) e 4.504 (Ersilia Salvato e a.): «Ciascun elettore può esprimere due voti di preferenza, secondo le modalità stabilite dal comma precedente, solamente qualora tali preferenze siano espresse a favore di candidati di sesso diverso».
Così Salvato illustrava l'istituto: «senza intervenire predisponendo o prescrivendo delle quote, vogliamo dare un'indicazione per cui di fronte all'elettore viene presentata la possibilità di votare sia un candidato uomo che un candidato donna, limitando solo a questo caso la possibilità di esprimere due preferenze. Non è una misura che riguarda solamente le donne, ma uomini e donne allo stesso modo e nella stessa misura»; l'idea di fondo era di «trovare strade e strumenti che non prevarichino la volontà espressa dall'elettorato», consentendo comunque a chi vota una scelta libera «molto legata ai progetti e alle competenze» a favore di un uomo o di una donna (A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 11 marzo 1993, n. 126 – resoconto stenografico, p. 146). Cfr. anche Maria Paola Colombo Svevo: «[…] Per quale motivo, nel caso in cui si arrivasse alla soluzione della preferenza unica, non si dovrebbe consentire l'espressione di una seconda preferenza nei confronti di una donna (se è stato votato un candidato uomo) o nei confronti di un uomo (se è stato votato un candidato donna)? […] Da questo punto di vista, a mio avviso, non vi sarebbe alcuna violazione della Costituzione; al contrario, ne deriverebbe un arricchimento complessivo della scelta e un equilibrio sostanziale nella rappresentanza. […] D'altra parte l'unicità è garantita anche dal fatto che le candidature siano espressione di mondi diversi» (*Ivi*, p. 149).

[21] Così il sottosegretario di Stato per l'interno Antonino Murmura (A.P., Senato della

contrari alla proposta[22], pure nella versione 'a scadenza' suggerita da Giulio Andreotti, per cui il congegno si sarebbe applicato solo alle «prime due elezioni da svolgersi dopo l'entrata in vigore» della legge[23]. L'inserimento della disposizione era fallito già alla Camera: l'aveva proposto la I Commissione (preferendolo all'introduzione delle quote), ritenendo che quel congegno avrebbe avuto «una grande forza di attrazione e trascinamento nei consigli rappresentativi delle donne», superando «alcune preoccupazioni di ordine

Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 11 marzo 1993, n. 126 – resoconto stenografico, p. 152).

[22] Nel dibattito (pp. 215-226), Francesco Mazzola (Dc) dubitò dell'idoneità della legge come strumento per realizzare la parità dei sessi, specie in politica (avrebbero dovuto pensarci i partiti in evoluzione) e temette che introdurre la seconda preferenza avrebbe rischiato di «creare dei problemi di natura costituzionale in un regime […] che prevede la preferenza unica»; analoghe perplessità vennero da Giorgio Covi (Pri) e Luigi Compagna (Pli), per il quale «pretendere che la rappresentanza politica debba "chirurgicamente" esprimere delle parità invece che delle diversità, nel rispetto della libertà, significa avere della rappresentanza una concezione corporata più che politica». Lamentò problemi costituzionali, tecnici e interpretativi e ritenne che il mezzo non garantisse adeguata rappresentanza alle donne Luigi Roscia (Lega); segnalò inadeguatezze pure la senatrice Pds Grazia Zuffa, convinta che poter esprimere una preferenza aggiuntiva per sottolineare il «carattere aggiuntivo del sesso femminile» fosse «una rappresentazione misera»; ritenne l'emendamento «limitativo della libertà di scelta in senso qualitativo» (non consentendo di votare per due donne o due uomini valid*) Renato Meduri (Msi).
Furono inutili le parole di Salvato: «La possibilità per l'elettore di esprimere una seconda preferenza non intacca assolutamente il diritto degli elettori stessi alla formazione delle assemblee […] e alla composizione della rappresentanza. / Qui non stabiliamo una quota, ma permettiamo ai cittadini, mettendo sullo scenario i candidati donne e i candidati uomini, di usufruire della seconda preferenza, dando anche un'indicazione di voto. Alla fine verrà eletto il candidato – uomo o donna che sia – che avrà ricevuto più voti. Non ci sarà più alcuna possibilità di distorsione del risultato elettorale, che in questo modo rappresenterà la volontà degli elettori che potranno o meno avvalersi della suddetta facoltà». Tesi, queste e quelle di Cappiello («non si tratta di approvare formule di ingegneria costituzionale, ma di avviare una vera e propria azione positiva nel sistema elettorale in totale sintonia con le direttive della Comunità economica europea, con iniziative assunte in altri settori e approvate nella passata legislatura e […] con una costante giurisprudenza costituzionale» sull'applicazione degli artt. 3, comma 2 e 51 Cost.), che anticipano di vent'anni gli argomenti a difesa della doppia preferenza di genere.

[23] Analoghi emendamenti (6.60 – Rocchi e a.; 6.96 – Colombo Svevo e a.), relativi ai Comuni superiori, furono ritenuti preclusi in seguito a votazioni precedenti.

costituzionale»[24]; ciò, tuttavia, non era bastato a superare le obiezioni di larga parte dei deputati sulle possibili lesioni all'uguaglianza e alla libertà del voto, nonché al principio di eguaglianza formale[25].

È lecito domandarsi cosa sarebbe accaduto se, ove già nel 1993 fosse stata approvata la doppia preferenza di genere, un dubbio sulla legittimità di questo fosse stato sottoposto alla Corte costituzionale, dunque prima

[24] Così il relatore e presentatore Ciaffi (A.P., Camera dei Deputati – XI Legislatura, sed. 13 gennaio 1993, n. 115 – resoconto stenografico, p. 8532).

[25] S'erano espressi così nel dibattito sull'emendamento 4.77 della Commissione – *Ivi*, pp. 8590-8597 – Valerio Zanone (Pli, che paventò la violazione degli artt. 3, comma 1 e 48, comma 2 Cost., prefigurando «un voto differenziato in relazione alla scelta di preferenza», che «riduce il grado di libertà dell'elettore e […] instaura una diseguaglianza fra l'elettore che voglia esprimere due preferenze a due candidati del medesimo sesso rispetto all'elettore che voglia dare due preferenze a candidati di sesso diverso»), e Guglielmo Castagnetti (Pri), convinto che l'emendamento avrebbe creato «riserve surrettizie e privilegiate, che in qualche modo scalfiscono la sostanza stessa della nostra Costituzione». Contrari alla doppia preferenza di genere erano pure il leghista Sergio Castellaneta («sembra una norma da attuare per proteggere una specie in via di estinzione o una norma a tutela di soggetti inferiori») e il democristiano Carlo Giovanardi (che paventava l'avvento di una sorta di 'gioco delle coppie' di televisiva memoria, per aumentare le *chance* di prendere voti).
Erano contrarie all'emendamento Emma Bonino (Lista Pannella, contraria all'introduzione di fatto di una prassi simile a quelle già viste con le preferenze multiple: «non ci sarà un candidato maschio che vorrà fare a meno delle preferenze femminili, e quindi di questa cordata […]; egli candiderà quelle di noi meno autonome (le segretarie o chi per esse) semplicemente per accrescere la propria preferenza. E quelle di noi che hanno conquistato un minimo di autonomia e di specificità nella lotta politica saranno le più penalizzate perché non le candiderà nessuno!»), la socialista Rosa Filippini (certa che la doppia preferenza avrebbe portato «le donne ad essere competitive con le altre donne della propria lista e non più con tutti gli altri», creando sgradevoli controlli da parte degli uomini) e Ombretta Fumagalli Carulli (Dc): per lei l'emendamento, non incostituzionale, era però politicamente inopportuno, non essendo le donne «una specie da proteggere […] simile ad un panda che deve essere tutelato con un'adeguata legislazione» e rischiando il ritorno alle 'cordate' tra candidati già censurate da Bonino.
Non bastarono a convincere l'aula gli interventi a favore dell'emendamento di Francesco D'Onofrio (Dc, tra i formulatori della proposta di modifica, convinto che a richiederne l'approvazione fosse lo stesso art. 3, comma 2 Cost. (alla cui luce si dovevano vedere le difficoltà per molte candidate a trovare spazio dopo l'introduzione della preferenza unica) e Alfonsina Rinaldi (Pds, che aveva presentato prima un emendamento simile), certa che i presentatori di liste sarebbero stati sollecitati a inserire candidat* di entrambi i generi, facendo «emergere dalla clandestinità politica tante donne», «perché la volontà di incentivare il voto di preferenza farebbe procedere questo tipo di meccanismo».

della revisione dell'art. 51 Cost: la risposta, a ben guardare, non può essere lineare, per varie ragioni. Posto che sul piano procedurale non sarebbe stato scontato far arrivare la questione alla Consulta[26], chi scrive non avrebbe individuato nessuna alterazione dell'eguaglianza dei concorrenti *ex* artt. 3, comma 1 e 51 Cost., né della libertà ed eguaglianza del voto *ex* artt. 48, comma 2 Cost.

Con riguardo al primo profilo, posto che tutti gli elettori avrebbero potuto esprimere anche una sola preferenza, la possibilità di esprimerne due purché dirette a un uomo e a una donna non avrebbe creato vantaggi legati all'appartenenza all'uno o all'altro genere (al più, vantaggi opposti avrebbero finito con l'elidersi, a seconda del 'lato' da cui si guardava la coppia di candidati), né avrebbe attribuito direttamente il risultato dell'elezione; eventuali squilibri dati da proporzioni diverse di candidat* in lista (per cui, ad esempio, la presenza del 20% di donne avrebbe favorito queste in caso di espressione di doppia preferenza) non sarebbero stati rilevanti, sia per la non obbligatorietà di esprimere due nomi, sia perché quella mancanza di equilibrio sarebbe stata da imputare ai soggetti che avevano presentato le liste e non alla disposizione. Quanto ai profili *ex* art. 48, comma 2 Cost., non si vede come la possibilità (non l'obbligo) di dare due preferenze, purché relative a candidat* di genere diverso, avrebbe potuto coartare in modo inaccettabile la libertà dell'elettore (la stessa preferenza unica non era una restrizione delle sue possibilità di scelta?), né come ciò avrebbe potuto mutare il 'peso' del voto in entrata (il valore della singola preferenza sarebbe stato identico, che l'elettore ne avesse espressa una o due di genere diverso).

Le riflessioni fatte nelle righe precedenti valgono sia alla luce del testo costituzionale vigente nel 1993, sia in considerazione della tesi qui adottata, per cui probabilmente la revisione costituzionale del 2003 ha solo reso esplicita una copertura costituzionale che già si poteva individuare

[26] Si sarebbe dovuto immaginare un ricorso al Tar presentato da cittadini elettori, volto a lamentare la menomazione del proprio diritto di voto per non aver potuto sostenere due candidat* dello stesso sesso, oppure da un candidato o una candidata che si dolevano di essere stat* penalizzat* nelle preferenze per l'impossibilità di esprimere due voti a candidat* del medesimo sesso (ma in quest'ipotesi sarebbe stato molto più difficile provare l'interesse ad agire, dimostrando che la penalizzazione avrebbe riguardato proprio il soggetto ricorrente e non altri).

prima. Non è da escludere, tuttavia, che proprio la «mano pesante»[27] con cui la Corte ha giudicato nel 1995 i congegni allora vigenti di equilibrio della rappresentanza – al di là delle osservazioni che si faranno circa il vero obiettivo delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale – avrebbe potuto colpire anche la doppia preferenza di genere: benché essa non permettesse già allora di configurare l'appartenenza a un sesso né come requisito di candidabilità (il congegno agisce su un profilo diverso), né come un presupposto di eleggibilità (il voto di preferenza si colloca in un momento precedente), si sarebbe al più potuto ammettere che non vi era assoluta indifferenza del sesso in quel particolare meccanismo, ma francamente non si vede come questo particolare avrebbe potuto violare i principi di eguaglianza formale e eguale accesso alle cariche elettive.

Tornando alle disposizioni della l. n. 81/1993 qui rilevanti, risultò presto chiara la loro incapacità di incidere, tanto per la relatività dovuta alle parole «di norma»[28], quanto per la mancanza di sanzioni, fattori che avevano dato luogo a non pochi contenziosi davanti ai giudici amministrativi[29]. A questo «problema interpretativo» volle porre rimedio il Governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi: attraverso il ministro dell'interno Nicola Mancino

[27] Espressione che, come si è già visto, è tratta da U. De Siervo, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali,* in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3268-3272.

[28] Le disposizioni si trovarono in uno scomodo guado tra la natura programmatica (di cui erano convinti molti parlamentari e il Ministero dell'interno) e quella precettiva: questa fu privilegiata da Cons. Stato, ad. plen. 24 giugno 1993 n. 60 (*Foro amm.*, 1996, p. 631 ss.) ma non fu seguita da alcuni giudici (come Tar Calabria [Catanzaro], 14 luglio 1993, n. 620). Sui conflitti ermeneutici, v. A. Pizzorusso, E. Rossi, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano 1999, p.171 ss. Ritiene che il parere del Consiglio di Stato si collocasse «nell'alveo dell'idea liberale classica della legge come regola giuridica dei comportamenti umani» F. Abbondante, *Democrazia paritaria e partecipazione politica. Alla ricerca di un equilibrio fra pari opportunità ed eguaglianza sostanziale*, Napoli 2013, p. 118: per quanto stupisca la «dimensione di avanguardia nella problematica relativa alla presenza femminile nella vita pubblica» individuata dall'autrice, è facile pensare che i giudici di Palazzo Spada, applicando l'art. 12 delle preleggi, abbiano trovato naturale valorizzare il testo scritto (e l'interpretazione letterale), più che depotenziarlo in base all'intenzione del legislatore.

[29] V. la citata Tar Calabria [Catanzaro] n. 620/1993, riformata da Cons. Stato, V. sez. 15 febbraio 1994 n. 92; v. anche Tar Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 1993 n. 384, riformata da Cons. Stato, V. sez. 15 febbraio 1994 n. 91.

e quello per le riforme elettorali e istituzionali Leopoldo Elia, il 21 settembre 1993 presentò un disegno di legge volto a correggere pure quell'anomalia[30].

Se il testo dell'esecutivo (art. 2) recitava «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi» per tutti i Comuni, nel passaggio parlamentare riemersero i dubbi di costituzionalità già visti nell'*iter* della l. n. 81/1993[31]: fu il relatore Adriano Ciaffi (Dc) a proporre quello che poi sarebbe diventato il testo finale della l. 15 ottobre 1993, n. 415: al suo art. 2 precisò che, nei comuni superiori, in lista nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato «in misura superiore ai due terzi dei consiglieri assegnati», mentre in quelli inferiori la quota saliva a

[30] A.P., Camera dei Deputati – XI Legislatura, disegni di legge e relazioni, n. 313, «Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81, sull'elezione diretta del sindaco». Merita di essere riportato un passo della relazione dei proponenti: «il Ministero dell'interno ebbe a diramare, nell'aprile scorso, apposita circolare per rendere noto, tra gli altri uffici ed organi destinatari, anche alle commissioni elettorali circondariali, il proprio orientamento interpretativo, maturato soprattutto sulla base degli elementi univoci emergenti dai lavori parlamentari preparatori. / Secondo questi ultimi la disposizione avrebbe valore non cogente ma meramente "programmatico", non essendo state previste conseguenze sanzionatorie per la sua violazione (esclusione della lista dalla competizione elettorale). / Essa quindi esprimerebbe solo "un forte indirizzo ai partiti ed ai gruppi politici locali per una più equilibrata articolazione dal punto di vista della presenza di uomini e donne nelle liste per l'elezione dei consigli comunali"». L'interpretazione opposta data dalle commissioni elettorali circondariali di Vibo Valentia e di Crotone, che avevano ricusato tutte le liste non rispettose delle quote previste dalla legge (e la mancata sospensione di quei provvedimenti da parte del Tar) aveva suggerito al Governo di consultare il Consiglio di Stato: la citata adunanza generale del 24 giugno 1993 «premesso che le risultanze degli atti parlamentari e dei lavori preparatori possono costituire un elemento "aggiuntivo" di interpretazione, ma non possono "condurre ad attribuire alla legge un significato contrastante con quello risultante da una normale analisi interpretativa", ha ritenuto che neppure l'espressione "di norma" valga di per sé a connotare la disposizione come non precettiva o non cogente. / Essa ha solo, secondo il Consiglio di Stato, la funzione di chiarire che vi è la possibilità che la regola enunciata venga legittimamente disapplicata in presenza di circostanze che abbiano impedito ai presentatori della lista di rispettare la norma. / Considerato che la valutazione di tali circostanze potrebbe comportare l'esercizio di una ampia discrezionalità, poco appropriata alla natura ed alle funzioni di mero accertamento della sussistenza delle condizioni prescritte dalla legge – funzioni sin qui riconosciute alle commissioni elettorali circondariali –, lo stesso Consiglio di Stato ha auspicato che la lacuna venga opportunamente colmata dal legislatore mediante apposite norme integrative o emendative».

[31] Si rinvia, a questo proposito, ai resoconti sommari delle sedute della I Commissione di Montecitorio del 29 e del 30 settembre 1993.

tre quarti, in entrambi i casi a pena di ricusazione della lista[32]; sempre Ciaffi, già in Commissione, precisò che lo scopo del nuovo testo era eliminare la discrezionalità dell'espressione «di norma» e – come per l'emendamento Giuliari presentato alla camera nell'*iter* d'approvazione della l. n. 81/1993 – obbligare chi avesse voluto presentare una lista monogenere a presentarla incompleta, limitata al numero minimo di candidati indicato per legge, sperando così di aggirare i dubbi di legittimità costituzionale sorti.

In assemblea, tra i dubbi del Governo – che, poco convinto del testo originario della l. n. 81/1993, non aveva condiviso in pieno la modifica del suo testo che aveva accolto i rilievi del Consiglio di Stato, rimettendosi all'aula – e varie perplessità dei parlamentari[33], la disposizione venne comunque approvata senza modifiche; una strada analoga sarebbe stata seguita da alcune Regioni a statuto speciale (Trentino - Alto Adige[34], Valle d'Aosta[35] e Friuli Venezia Giulia[36]).

[32] Spettava alla Commissione elettorale mandamentale verificare che nelle liste dei candidati nessun sesso fosse rappresentato oltre i due terzi dei consiglieri assegnati al comune; in caso di esito negativo, i delegati di lista venivano invitati a ripristinare il rapporto entro le ventiquattro ore successive (art. 33, co. 1, lett. d-*bis*).

[33] A.P., Camera dei Deputati – XI Legislatura, sed. 6 ottobre 1993, n. 250 – resoconto stenografico, pp. 18601-18608. Cfr. gli interventi di Mario Brunetti (Rc, che avrebbe preferito il mantenimento dei livelli di quote originari), di Adriana Vigneri (Pds, convinta che, prima di modificare la l. n. 81/1993, sarebbe stato necessario testare la disposizione originaria nell'interpretazione data dal Consiglio di Stato) e di Giuseppe Tatarella (Msi): per lui non dovevano esserci garanzie prestabilite per l'uno o per l'altro sesso (l'errore dunque era stato concedere le quote, mentre la proposta Ciaffi limitava almeno i danni) e la posizione del Consiglio di Stato era una «ripicca» e permetteva a chiunque di annullare le elezioni.

[34] L.r. 30 novembre 1994, n. 3 (contenuto recepito dal testo unico di cui al d.P.G.r. 13 gennaio 1995, n. 1/L): agli artt. 18, 19 e 20 si prevedeva che nessun sesso potesse essere rappresentato per oltre i tre quarti dei consiglieri assegnati a quel comune (o, in provincia di Bolzano, del numero massimo di candidati inseribili in lista).

[35] L.r. 9 febbraio 1995, n. 4: l'art. 32 richiedeva che nelle liste dei candidati fossero rappresentati «entrambi i sessi», così bastava anche un solo rappresentante per ciascuno di essi.

[36] L.r. 9 marzo 1995 n. 14: per i comuni sopra i 5mila abitanti nessun sesso poteva essere rappresentato «in misura superiore ai due terzi dei Consiglieri assegnati» (art. 6, comma 1): per quelli al di sotto valeva quanto previsto dalla l. n. 81/1993 per i comuni inferiori (dunque la quota dei tre quarti).

3. *Le norme per l'elezione della Camera (1993)*

Si è detto nel primo capitolo che la politica, tra l'800 e il '900, aveva iniziato a discutere e aveva concesso alle donne prima l'elettorato amministrativo rispetto a quello politico; anche qui si scelse di intervenire per favorire un maggior equilibrio nella rappresentanza partendo dagli organi assembleari di Comuni e Province[37], ma l'anticipo lì fu solo di qualche mese. La tornata referendaria del 1993[38], avendo prodotto una virata della legge elettorale per Palazzo Madama in senso maggioritario, richiese un intervento rapido del Parlamento per dettare le nuove regole valide per l'elezione sia del Senato, sia della Camera: in quell'occasione, si volle intervenire anche sul piano dell'equilibrio della rappresentanza.

Prima che venissero approvate le proposte di modifica della l. n. 81/1993, presso le Camere si era già compiuto il percorso della legge 4 agosto 1993, n. 277 («Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati»): essa, uni-

[37] Si segnala anzi, in questo senso, un passaggio del discorso di Maria Paola Colombo Svevo: «Vorrei far rilevare che la dimensione comunale, che oggi stiamo affrontando, come donne ci appartiene più di altre. Non possiamo consentire riforme che non si pongano tale problema, cioè che uomini e donne possano gestire questo nuovo processo insieme per elaborare un progetto sulla città amica ed autonoma, sulla città della trasparenza» (A.P., Senato della Repubblica – xi Legislatura, sed. pom. 11 marzo 1993, n. 126 – resoconto stenografico, p. 148).
Ebbero meno fortuna gli emendamenti proposti da Cappiello, Colombo Svevo e altr* per introdurre il rispetto dell'equilibrio di genere anche nelle nomine dei rappresentanti dei Comuni presso enti, aziende e istituzioni; non si riuscì nemmeno a emendare il futuro art. 27, che proponeva l'inserimento negli statuti comunali e provinciali di norme «per assicurare condizioni di pari opportunità […] e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti», con la precisazione che tali condizioni dovevano essere assicurate, dunque con una formulazione più cogente.

[38] Si ricordi che, dei dieci quesiti inizialmente presentati, solo otto furono sottoposti agli elettori, visto l'intervento *in extremis* del legislatore in tema di interventi straordinari nel Mezzogiorno e, appunto, in materia elettorale amministrativa: l'approvazione della l. n. 81/1993, comprensiva delle norme sull'equilibrio di genere citate, evitò – come da ordinanza del 2 aprile 1993 dell'Ufficio centrale per il *referendum* – che si svolgesse la consultazione volta a estendere il sistema elettorale previsto per i Comuni inferiori ai 5mila abitanti a ogni Comune. Cfr. A. Gigliotti, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano 2009, p. 205 ss.

tamente alla l. n. 276/1993 relativa al Senato[39], definì un sistema elettorale misto, con il 75% dei seggi assegnati con sistema maggioritario in collegi uninominali e il 25% con sistema proporzionale; quest'ultima quota, con riguardo a Montecitorio, veniva attribuita in una competizione tra liste circoscrizionali 'bloccate'. La l. n. 277/1993, tra l'altro, modificò l'art. 4, comma 2, n. 2 del d.P.R. n. 361/1957 (il Testo unico per l'elezione della Camera): «le liste recanti più di un nome»[40] dovevano esser «formate da candidati e candidate, in ordine alternato».

La riforma della legge elettorale, in realtà, non conteneva norme per rendere cogente l'alternanza di genere: successivamente, il d.P.R. 5 gennaio 1994 n. 14 (regolamento di attuazione della l. n. 277/1993), all'art. 4, comma 2, avrebbe previsto, in sede di vaglio delle candidature, delle liste e dei documenti allegati (art. 22, d.P.R. n. 361/1957), la verifica da parte dell'Ufficio centrale circoscrizionale che «le liste recanti più di un nome [fossero] formate da candidati di entrambi i sessi elencati in ordine alternato», invitando nel caso «i delegati di lista a ripristinare detta alternanza» entro le ore 12 del giorno successivo alla comunicazione ai delegati stessi. Non avessero provveduto loro, toccava allo stesso Ufficio «modificare, ferma l'indicazione alternata già eventualmente contenuta nella lista, l'ordine di presentazione dei candidati» e, se necessario, «cancellare l'ultimo o gli ultimi»[41].

[39] Che, per quanto interessa qui, precisò che il Senato viene «eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini» (art. 1, oggi nell'art. 2 del d.lgs. n. 533/1993).

[40] Potevano essere fino a 4, ossia fino a un terzo dei seggi proporzionali assegnati alla circoscrizione.

[41] L'introduzione della norma sull'esame in sede di Ufficio circoscrizionale era arrivata 'in zona Cesarini' a regolamento già emesso, con d.P.R. 12 febbraio 1994, n. 104. Altrettanto travagliata la sorte dell'art. 2 dello stesso d.P.R. n. 14/1994: il testo originale («Qualora una lista sia stata formata da candidati e da candidate, i medesimi devono essere elencati in ordine alternato sia sul manifesto contenente le liste dei candidati della circoscrizione che sulle schede di votazione») era mutato due volte in pochi giorni, prima con un avviso di rettifica in *Gazzetta Ufficiale* il 21 gennaio («Nelle liste formate da candidati di entrambi i sessi l'alternanza tra i medesimi deve essere riportata sia sul manifesto contenente la lista dei candidati della circoscrizione, che sulle schede di votazione»), poi col citato d.P.R. n. 104/1994 («Le liste recanti più di un nome sono formate da candidati di entrambi i sessi elencati nello stesso ordine alternato, sia sul manifesto contenente la lista dei candidati della circoscrizione, sia sulle schede di votazione»). Si è ripresa l'esatta formula della legge, forse perché espressioni quali «Qualora una lista sia stata formata da candidati e da can-

Tornando al percorso parlamentare della l. n. 277/1993, la previsione delle liste 'bloccate' con candidate e candidati alternat* per genere non era emersa nelle prime due letture di Camera e Senato, ma nel secondo esame del testo da parte dei deputati. Dopo aver deciso in I Commissione, sulla base di una proposta del presidente Adriano Ciaffi, di assegnare i seggi della quota proporzionale sulla base di una competizione tra liste 'bloccate' (innovando il meccanismo previsto dalle precedenti versioni del testo[42], ma mantenendo ferma la clausola nazionale di sbarramento del 4%), si discusse un apposito subemendamento avente come prima firmataria la deputata Alfonsina Rinaldi[43] (Pds): proponendo le liste in modo alternato per genere, secondo il relatore Sergio Mattarella (Dc), si voleva perseguire il fine «da un lato (ed è il motivo principale), di incentivare la presenza femminile in Parlamento e, dall'altro, di vanificare qualunque eventuale, e peraltro impropria, residua preoccupazione di privilegio per nomenclature o segreterie di partito»[44].

Il testo della Commissione fu approvato, ma non mancarono le polemiche in sede di discussione generale e sullo specifico emendamento, con

didate» o «Nelle liste formate da candidati di entrambi i sessi» sembravano consentire la presentazione di liste monogenere.

[42] Se nel primo testo licenziato dalla Camera alla fine di giugno del 1993 era prevista una competizione tra liste concorrenti, con la possibilità di esprimere una preferenza, il Senato a metà luglio aveva approvato un diverso sistema, che prevedeva sempre un'attribuzione proporzionale, ma a «gruppi di candidati presentati in subcircoscrizioni uninominali di numero pari ai seggi assegnati in ragione proporzionale alla circoscrizione medesima». Una volta stabilito (dopo aver scorporato dai voti dei gruppi di candidati in ciascuna circoscrizione i voti necessari alla vittoria dei candidati che si erano aggiudicati i collegi uninominali, aver applicato la soglia di sbarramento nazionale e aver distribuito i seggi tra gruppi di liste a livello nazionale) il numero di seggi spettanti al singolo gruppo di candidati all'interno di una circoscrizione, quei posti sarebbero stati attribuiti ai candidati con la percentuale di voti migliore, sulla falsa riga del sistema allora previsto anche per la formazione dei Consigli provinciali.

[43] Il testo originario dell'emendamento 0.2.5.1 (Rinaldi e a.) era «Le liste devono essere formate di candidati e candidate, in sequenza alternata nell'ordine di lista»; per rendere la formulazione compatibile con la possibilità che in lista vi fosse un solo candidato si preferì una nuova formula, «Le liste recanti più di un nome sono formate da candidati e candiate, in ordine alternato». Cfr. il resoconto sommario della seduta della I Commissione di Montecitorio del 22 luglio 1993, p. 22.

[44] La citazione è tratta dall'intervento in aula: v. A.P., Camera dei Deputati – XI Legislatura, sed. 23 luglio 1993, n. 224 – resoconto stenografico, p. 16592.

commenti di alcune forze politiche assai negativi su quella soluzione[45]; al Senato, per l'ultimo *step* del percorso parlamentare, la disposizione non fu modificata. Si notò dall'inizio che, rispetto alle norme dettate per le elezioni comunali, la disposizione introdotta dalla c.d. "legge Mattarella"[46], se non come una «vera e propria garanzia del risultato dell'elezione»[47], si poneva per lo meno come una discreta ipoteca su di esso, senza limitarsi a facilitare la presenza di donne in una lista che, peraltro, non consentiva l'espressione di alcuna preferenza; durante il breve dibattito parlamentare, tuttavia, non mancò chi fece notare che, su una lista di al massimo quattro nomi, «nella maggior parte dei casi per la parte proporzionale verrà eletto il solo capolista»[48], dunque il problema della prefigurazione e precostituzione del risultato – così importante sul piano della (non) compatibilità con la Costituzione – sarebbe stato certamente presente sul piano teorico, ma molto meno su quello concreto.

4. *Le norme per le elezioni regionali (1995)*

L'ultima disciplina elettorale a essere dotata di misure di equilibrio della rappresentanza, nella prima metà degli anni '90, fu quella relativa alle Re-

[45] Nel dibattito sul disegno di legge elettorale – A.P., Camera dei Deputati – XI Legislatura, sed. 27 luglio 1993, n. 225 – resoconto stenografico, p. 16642 ss.– si espressero a sfavore Adolfo Battaglia (Pri), Carlo Tassi (Msi, critico per il fatto «che ci si serva di concetti da riserva indiana per promuovere un qualcosa che si dice a favore della donna», proponendo piuttosto l'esenzione dalla raccolta firme o una riduzione delle sottoscrizioni per chi rispetta la parità), Domenico Nania (Msi) e Valerio Zanone (Pli, che parlò di «risibile sistema di alternanza […] come se si fosse intorno ad un tavolo di banchetto: signore e signori…»). La loro principale ragione di protesta era dovuta soprattutto al fatto che la proposta in questione era già stata respinta da un voto alla Camera nel corso del primo passaggio in aula.

[46] In queste pagine, pur essendo necessario identificare le leggi elettorali anche senza citare i loro estremi, non si cederà alla tentazione di appellarle con i "latinetti", nati per celia sulfurea su pagine solferine il 19 giugno 1993 (per sancire il *de profundis* di una riforma), proseguiti da pochi tecnici con ironia e cervello, ma poi abusati dai più con faciloneria pronta all'uso, che mal si adatta a uno studio serio.

[47] Così Abbondante, *Democrazia paritaria e partecipazione politica*, cit., p. 119.

[48] Parole di Elio Vito (allora Lista Pannella) in I Commissione, seduta del 22 luglio 1993.

gioni a statuto ordinario. La l. 17 febbraio 1968, n. 108 («Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale») non prevedeva disposizioni a favore della presenza delle donne nelle liste per il Consiglio regionale; nel 1995, quando il Parlamento introdusse pure a livello regionale un nuovo sistema elettorale – l'80% dei seggi attribuiti con formula proporzionale sulla base di liste provinciali concorrenti, il 20% assegnato con sistema maggioritario in una competizione tra liste regionali – si colse l'occasione per inserire anche una norma dedicata alla democrazia paritaria.

La l. 23 febbraio 1995, n. 43 («Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario») esplicitò, quanto alla lista regionale, che essa doveva comprendere «un numero di candidate e candidati non inferiore alla metà dei candidati da eleggere» nella quota maggioritaria (art. 1, comma 5: uno dei primi casi di forma complessa, doppia)[49]; l'art. 1, comma 6, poi, sancì che «[i]n ogni lista regionale e provinciale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina». Si trattava dunque di un sistema di *quote*, di presenze massime di uno dei sessi (e, viceversa, di presenze minime dell'altro). La legge però non prevedeva sanzioni per le liste prive di equilibrio, né modificava l'art. 10 della l. n. 108/1968 sull'esame e sull'ammissione delle liste[50].

[49] L'aula respinse pure due emendamenti identici (1.59 e 1.60, rispettivamente del forzista ed ex funzionario parlamentare Pietro Di Muccio De Quattro e del deputato di An Vincenzo Nespoli) volti a sopprimere il riferimento alle candidate.

[50] Nel testo licenziato dalla I Commissione, il cui relatore fu Giuseppe Tatarella (Alleanza nazionale), erano presenti entrambe le norme indicate. Rileva soprattutto il dibatto svoltosi nella seduta del 14 febbraio 1995 (l'ultima prima dell'approdo in aula): fu esaminato un emendamento – «le liste regionali sono composte da un numero pari di uomini e di donne» – a firma di Annamaria Procacci e Franco Corleone (Verdi), Italo Reale (Progressisti) e Rosanna Moroni (Rc), con quest'ultima che in aula (a dispetto delle sue posizioni contrarie a ogni «logica della tutela») avrebbe dichiarato che «inserire in modo apparentemente, formalmente forzoso una rappresentanza femminile del 50 per cento determina in concreto una consistente presenza fisica, che può essere influente, se non determinante, nel percorso di cambiamento», imponendo «in concreto di estendere le proposte di candidatura a un ventaglio sempre più ampio di donne, che non siano solo imitazioni del modello maschile o intellettuali a tutti i costi, ma che rappresentino quel caleidoscopio mutevole che è l'universo femminile» (A.P., Camera dei Deputati – XII Legislatura, sed. 15 febbraio 1993, n. 225 – resoconto stenografico, p. 8185)

A confronto delle norme dettate nel 1993, la disciplina per le elezioni regionali risultava più blanda: era meno paritaria rispetto a quanto previsto per la quota proporzionale della Camera, per l'assenza dell'obbligo di alternare, finché era possibile, i candidati in base al loro genere[51]; era meno cogente rispetto ai congegni pensati per Camera e Comuni, prevedendo questi ultimi sanzioni o (alla Camera) l'intervento degli organi di controllo sulle candidature, mentre si è detto che la l. n. 43/1995 non prevedeva reazioni per il mancato rispetto delle quote di genere (né si poteva applicare in via analogica l'art. 10 della l. n. 108/1968 sulla ricusazione delle liste, essendo eccezionali i casi di esclusione dalla competizione elettorale).

5. *La sentenza n. 422/1995: il colpo di spugna della Corte*

Fin qui i primi tentativi di introdurre congegni volti a raggiungere un maggior equilibrio tra i generi all'interno delle assemblee elettive. Parte della

L'emendamento 1.32 tuttavia fu respinto, come le proposte di imporre l'alternanza tra candidati e candidate nei 'listini' regionali (v. l'emendamento 1.68 di Adriana Vigneri - Pds e Carla Mazzuca Poggiolini - Patto Segni); i deputati di An Ignazio La Russa e Antonio Mazzone sostennero l'inopportunità di inserire quote nelle liste regionali, che dovevano tener conto di esigenze di rappresentanza territoriale e delle forze della coalizione (mentre per il progressista Diego Novelli agire sulle liste regionali era il solo modo per ottenere una presenza femminile nei Consigli). Interessante, visto il seguito contenzioso della vicenda, il parere di Pietro Di Muccio (Fi), convinto che (tutte) le norme in esame violassero l'art. 3 Cost, risultando «discriminatorie nei confronti della donna poiché tutti i cittadini devono ritenersi uguali davanti alla legge», discriminazione che non sarebbe stata rimossa neanche applicando l'art. 3, comma 2. Alla fine il testo approvato ricalcò la proposta emendativa 1.67 a prima firma Vigneri, privata del riferimento ai «consiglieri assegnati alla regione», che avrebbe prodotto effetti simili a quelli delle disposizioni valide per le elezioni comunali; in aula, infine, tutti gli emendamenti che proponevano soluzioni diverse da quelle adottate in commissione furono ritirati o respinti.

[51] Era possibile che alle candidature femminili fossero attribuite le ultime posizioni della lista. Ciò aveva importanza specie per il 'listino' regionale: se il Presidente avesse ottenuto oltre il 50% dei voti, solo la prima metà della lista regionale sarebbe entrata in Consiglio. Cfr. Pizzorusso, Rossi, *Le azioni positive*, cit., 174 e, *ex multis* di recente, A. Falcone, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista Aic*, 2016, n. 1, p. 3.

dottrina[52], però, era perplessa di fronte all'applicazione delle azioni positive alla rappresentanza politica, al di fuori dell'area dei rapporti di lavoro o dell'imprenditoria (lì in Italia erano già in uso, soprattutto dai primi anni '90). Tali misure di «diritto diseguale»[53], impiegate per perseguire l'eguaglianza sostanziale rimuovendo gli ostacoli alla piena partecipazione all'organizzazione politica del Paese, avrebbero ingerito in modo inaccettabile nella 'democrazia interna' ai partiti, dovendo questi restare liberi – anche di determinare le candidature – *ex* art. 49 Cost.[54]; sarebbero poi entrate in collisione con la natura formale della parità di accesso alle cariche pubbliche, risultante dal combinato disposto tra art. 51 e art. 3, comma 1 Cost.[55] e avrebbero messo in crisi il concetto (unificante, non basato su istanze particolari) di rappresentanza politica, ereditato dall'epoca liberale.

La Corte costituzionale, dopo che le misure di democrazia paritaria erano state sperimentate a livello comunale, statale e (poco prima) regionale, cassò le norme citate con la sua sentenza n. 422/1995[56]. La Consulta sposò l'opinione del Consiglio di Stato (remittente) sulla necessità che il sesso fosse giuridicamente irrilevante nell'accesso alle cariche elettive, *ex* art. 3, comma 1 e 51, comma 1 Cost.: l'interpretazione letteral-sistematica stretta delle stesse disposizioni era volta a valorizzare «il precetto esplicito dell'eguaglianza fra i due sessi» che, con riguardo agli uffici pubblici e alle cariche elettive, non sembrava poter conoscere eccezioni. L'appartenere a

[52] Cfr. Brunelli, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica*, cit.

[53] L'espressione, utilizzata pure da altri, è chiaramente debitrice di A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova 2002, spec. p. 359 ss.

[54] Ciò in base anche a una lettura letterale di Corte cost. n. 203/1975.

[55] Lo pensavano, sulla base del testo costituzionale allora vigente, F. Lanchester, voce *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. xlvi, Milano 1993 e prima Id., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma 1990, p. 91 ss. (in ossequio soprattutto al principio di eguaglianza del voto), nonché – pur riconoscendo la legittimità delle azioni positive come eccezioni di eguaglianza sostanziale rispetto alla regola dell'eguaglianza formale – M. Ainis, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 582-608.

[56] Corte cost., 6-12 settembre 1995, n. 422 (pres. Baldassarre, red. Ferri). Il giudizio di legittimità costituzionale aveva tratto origine dall'impugnazione delle elezioni comunali di Baranello (Cb), avendo lamentato un cittadino elettore la violazione delle quote introdotte dalla l. n. 81/1993 (nella sua prima versione): la decisione di sollevare la questione, in seconde cure, era stata del Consiglio di Stato.

uno o all'altro sesso, dunque, per il giudice delle leggi non poteva essere requisito di eleggibilità (e questo emergeva chiaramente dalle disposizioni), né di 'candidabilità': essa era intesa come «condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto» e beneficiare dell'elettorato passivo *ex* art. 51 Cost., dunque non si sarebbe potuta imporre per legge «qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati».

Stupisce, con l'occhio di oggi, notare come questo per la Corte fosse sufficiente per dichiarare incostituzionale la norma indubbiata dal Consiglio di Stato: per quanto non fossero del tutto infondati i suoi ragionamenti, riesce oggettivamente difficile – con esclusivo riguardo alle quote previste per le elezioni comunali – parlare del sesso come vero requisito per la candidatura. I soggetti presentatori di candidature, infatti, restavano liberi di scegliere se presentare una lista completa, dovendo rispettare la quota di genere prevista dalla legge, oppure indicare un numero minore di candidat*, rendendo la proporzione meno vincolante (o ineffettiva in caso di 'lunghezza' della lista esattamente pari al numero massimo di persone dello stesso sesso candidabili[57]): che il sesso di chi era candidat* non fosse del tutto irrilevante era probabile, che però diventasse addirittura requisito di candidabilità (quando la scelta di quali e quant* uomini o donne candidare spettava comunque al partito) era decisamente meno ovvio e provato. Il fatto che la Corte abbia scelto di sostenere la propria decisione ablativa anche con altri argomenti sembra confermare che la questione dell'indifferenza del sesso poteva non sembrare sufficiente a giustificare una declaratoria d'illegittimità.

Come secondo profilo di illegittimità, i giudici costituzionali si rifecero ai lavori preparatori per concludere che la norma oggetto del giudizio «tendeva a configurare una sorta di azione positiva volta a favorire il raggiungimento di una parità non soltanto formale, bensì anche sostanziale, fra i due sessi nell'accesso alle cariche pubbliche elettive»; il riferimento all'art.

[57] Baranello, da cui il caso ha avuto origine, era un comune sotto i 3mila abitanti, dunque si sarebbe applicata la quota massima dei tre quarti degli eleggibili, vale a dire 9 su 12 (o, volendo utilizzare le norme vigenti al tempo del ricorso al Tar, 8 su 12, con il rispetto della quota massima di due terzi): era difficile – e, a dire il vero, poco ragionevole – pensare di parlare di violazione dell'irrilevanza del sesso per la candidabilità, magari in relazione alla (sola) decima persona da mettere in lista, soltanto perché questa doveva essere di genere diverso rispetto alle prime nove.

3, comma 2 Cost., però, non avrebbe consentito di «incidere direttamente sul contenuto stesso» del diritto all'elettorato passivo, garantito inderogabilmente «in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali» a norma dell'art. 51, comma 1; «ogni differenziazione in ragione del sesso», al contrario, era «oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore» degli appartenenti al gruppo ritenuto svantaggiato; allo stesso tempo, la quota in esame non avrebbe rimosso gli ostacoli all'elezione delle donne, ma avrebbe attribuito loro direttamente l'elezione stessa, rivelando una «tutela preferenziale in base al sesso», non consentita dall'art. 51 Cost.

A queste osservazioni la Corte aggiunse un terzo punto, ritenendo tali quote «irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica». L'affermazione, apodittica per il collegio, appare troppo 'asciutta' e senza il minimo tentativo di argomentazione, dando per scontata l'indicazione delle temute minacce alla democrazia pluralistica e alla stessa rappresentanza[58].

Alla nutrita *pars destruens*, la Consulta ritenne di affiancare due osservazioni *de iure condendo* qualificabili come *pars construens*: da una parte, considerò legittima (e positiva) l'adozione libera delle quote da parte di partiti o gruppi politici, come regola interna per la formazione delle candidature; dall'altra, invitò il legislatore a «individuare interventi di altro tipo,

[58] Maggiore sforzo argomentativo – molto apprezzabile – era stato fatto prima della sentenza da Brunelli, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica*, cit., pp. 561-567 e, dopo la pronuncia, in Ead., *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3272-3283, spec. 3273: si precisava che la rappresentanza politica esigeva «una piena valorizzazione del concetto di *cittadinanza*, come elemento unificante le diversità esistenti nel corpo sociale (ed elettorale), compresa la diversità di sesso», così occorreva dare ingresso a istanze generali e non a rappresentanze particolari. In L. Lorello, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Aic - Osservatorio costituzionale*, 2017, n. 2, p. 6, si riconosce però che la concezione di rappresentanza sottintesa dalla Consulta era «tributaria verso l'assetto socio-politico dello Stato liberale, nel quale la neutralità della rappresentanza politica si collocava nel quadro del suffragio limitato solo agli uomini», mentre avrebbe dovuto essere riletta «alla luce del riconoscimento dei diritti politici alle donne» tipico del nuovo stato democratico «e dell'endemica sottorappresentazione delle donne nelle assemblee elettive».

certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, per favorire l'effettivo riequilibrio fra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive» (prefigurando possibili interventi sulla c.d. 'legislazione elettorale di contorno' o sulla – allora quasi nulla – regolazione dei partiti), per creare condizioni economiche e di visibilità favorevoli alle candidate.

La ritenuta illegittimità della quota prevista per i Comuni inferiori, però, spinse la Corte non solo a demolire l'analoga disposizione della l. n. 81/1993 relativa ai Comuni oltre i 15mila abitanti (e le disposizioni modificate dalla l. n. 415/1993), ma anche – sempre impiegando l'istituto dell'illegittimità conseguenziale (art. 27, l. n. 87/1953) – tutte «le altre misure che prevedono limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso»: arrivò a espungere anche l'alternanza di genere della lista 'bloccata' alla Camera, le quote di liste e listini nella legge n. 43/1995 e le misure di equilibrio della rappresentanza nelle leggi elettorali di Regioni a statuto speciale, per la «sostanziale identità dei contenuti normativi», per non lasciare «spazi di incostituzionalità […] in materia quale quella elettorale».

Parte della dottrina aveva accolto con favore la sentenza[59], leggendovi tra l'altro «un chiaro disfavore nei riguardi delle c.d. misure positive "forti"», volte più all'eguaglianza di risultato che delle *chance*[60]*;* ciò, tra l'altro, sarebbe stato pienamente in linea con una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, emessa poche settimane dopo a seguito di rinvio pregiudiziale (c.d. 'sentenza Kalanke')[61], che *prima facie* si era posta

[59] V. soprattutto Brunelli, *Elettorato attivo e passivo*, cit.; M. Luciani, *La questione del sesso del voto. L'elettorato passivo e la quota di riserva alle donne*, in *ItaliaOggi*, 18 settembre 1995, p. 11.

[60] Brunelli, *Elettorato attivo e passivo*, cit., p. 3274.

[61] Corte di giustizia CE, 17 ottobre 1995, causa C-450/93, Kalanke: per i giudici l'art. 2, nn. 1 e 4, della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, sull'attuazione della parità di trattamento tra uomini e donne circa l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (in base alla quale «il principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, direttamente o indirettamente», fatte salve «le misure volte a promuovere la parità delle opportunità per gli uomini e le donne, in particolare ponendo rimedio alle disparità di fatto che pregiudicano le opportunità delle donne», tra l'altro, nell'accesso al lavoro e nelle promozioni), ostava a una normativa nazionale (legge del Land di Brema del 20 novembre 1990, relativa alla parità fra gli uomini e le donne nel pubblico impiego) che avesse accordato automaticamente, a parità di qualificazioni tra candidati di sesso differente

in modo altrettanto critico nei confronti di quote e 'svantaggi' automatici basati sul sesso.

Certi autori avevano però segnalato i passaggi più critici della decisione. Si mise in dubbio l'inderogabilità dell'uguaglianza formale ove fossero stati in questione i contenuti concreti di un diritto fondamentale di certi cittadini, poiché si sarebbe riservato un ruolo ancillare all'uguaglianza sostanziale[62]; si dubitò dell'incompatibilità della presenza minima necessaria di candidati di un genere rispetto all'art. 51 Cost. anche quando il sistema elettorale conservava – con la preferenza – margini di scelta per l'elettore, senza predeterminare il risultato o attribuire direttamente seggi alle donne[63].

Sorse così il sospetto che, benché oggetto del giudizio fossero le norme per le elezioni comunali, la Corte volesse colpire l'alternanza di genere (non indubbiata) nella lista 'bloccata' alla Camera, più problematica degli altri congegni di (ri)equilibrio: per far scattare l'illegittimità conseguenziale, avrebbe dovuto 'appesantire' la mano pure su meccanismi meno incisivi[64].

Altrettanti dubbi avrebbe dovuto suscitare l'uso 'unidirezionale' dei lavori preparatori fatto dalla Consulta. Il collegio se n'è avvalso per rilevare che, al di là della formulazione neutra, le quote avevano la «dichiarata finalità di assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste dei candidati, al fine

---

considerati idonei per una promozione, una preferenza ai candidati di sesso femminile nei settori nei quali le donne fossero state presenti in meno della metà dei posti in organico delle categorie retributive del personale interessato, applicandosi tale criterio altresì ai livelli di mansioni previsti in base all'organico generale.

[62] G. Cinanni, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3283-3293. L'autore puntava sul *vulnus* alla rappresentanza recato da disposizioni dettate a tutela non di una minoranza omogenea, ma di una maggioranza numerica disomogenea, non in grado di esprimere un'identità collettiva.

[63] De Siervo, *La mano pesante della Corte*, cit., spec. 3270-3271; per E. Rossi, *Tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/95 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Trento 1997, pp. 107-118, spec. 112, «il "risultato" non [era] quello di entrare in lista, quanto piuttosto quello di essere eletti».

[64] A. D'Aloia, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, p. 53. Per riflessioni teoriche più ampie basate su quella pronuncia, v. Id., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 391 ss.

di favorire le condizioni per un riequilibrio della rappresentanza dei sessi», ma non avevano considerato gli interventi delle parlamentari che quelle misure avevano proposto: lì si marcava il carattere idealmente temporaneo delle disposizioni (ma nel testo normativo non ce n'era traccia), potenzialmente attivabili anche in caso di successiva sottorappresentazione maschile[65].

I toni *tranchant* della sentenza n. 422/1995[66] segnarono una battuta di arresto del percorso verso la democrazia paritaria. Lo mostrarono i risultati delle elezioni politiche del 1996, svoltesi sulla base della 'legge Mattarella' ma (per la quota proporzionale alla Camera) senza più l'alternanza di genere nelle liste 'bloccate': se nel 1994 le elette a Montecitorio avevano superato di poco il 15% (la percentuale più alta sino ad allora), nel 1996 il livello era di poco superiore al 10%[67]. Per anni, in ogni caso, di strumenti volti a un maggior equilibrio di genere nella rappresentanza si sarebbe parlato ben poco[68].

6. *Gli albori del 'federalismo elettorale' e il* petit revirement *della Consulta (sent. n. 49/2003)*

Per ricominciare a parlare di misure di (ri)equilibrio della rappresentanza elettiva a un qualunque livello, si dovette attendere il getto delle fonda-

[65] Critica a fondo l'argomentazione della Corte «singolarmente basata non sull'effettiva formulazione della disposizione sottoposta al suo vaglio, ma sull'intento che ne ha preceduto l'adozione» M.G. Rodomonte, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino 2018, p. 104.

[66] Tali da far parlare di «netto rifiuto di qualsiasi intervento normativo volto ad introdurre misure di sostegno e riequilibrio di genere in materia elettorale» B. Pezzini, *Genere e rappresentanza politica*, in Ead. (a cura di), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo 2012, pp. 87-111, spec. 97.

[67] Per una diversa lettura dell'aumento della percentuale delle elette nel 1994, dovuta alla scelta dei partiti di candidare persone non implicate dagli scandali delle tangenti, qualificabile come «fenomeno transitorio […] e per di più strumentale, ancora una volta, alla logica (maschile) del potere», v. L. Cedroni, *Rappresentanza e partiti politici nella società della comunicazione*, Formetto 1998, p. 51.

[68] Non si spensero gli sforzi per trovare soluzioni: D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 372 ss., parla di «altre strade rispetto a quelle rese impercorribili dalla censura della Corte», dalle norme sui partiti (il 5% dei rimborsi finalizzati alla partecipazione delle donne) ai progetti di riforma costituzionale.

menta del 'federalismo elettorale' (l. cost. n. 1/1999, che modificando l'art. 122, comma 1 Cost. ha individuato la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, tra l'altro, sul «sistema di elezione») e le riforme costituzionali del 2001: le ll. costt. nn. 2 e 3/2001, come si è messo in luce nel capitolo precedente, hanno portato a termine in tempi ravvicinati ciò che non era riuscito con la revisione costituzionale di due anni prima.

In tale contesto, alcune Regioni hanno iniziato l'*iter* per approvare i loro nuovi Statuti o novellare quelli vigenti, secondo la procedura stabilita dal nuovo art. 123, commi 2 e 3 Cost. (modificato dalla l. cost. n. 1/1999). L'operazione – l'ha chiarito la Corte con la sent. n. 45/2011, sul caso della Basilicata[69] – doveva per forza precedere l'entrata in efficacia dell'eventuale nuova legge elettorale regionale, per assicurare l'armonia tra forma di governo statutaria e sistema di elezione[70].

L'adeguamento degli Statuti è risultato lento per varie incertezze *in procedendo*, specie sulla possibilità di evitare la regola *simul stabunt simul cadent* posta dall'art. 126, comma 3 Cost. conservando l'elezione diretta del Presidente della Giunta; la Consulta (sent. n. 2/2004[71]) ha ribadito l'indissolubilità di quel binomio relativo alla forma di governo regionale, pronunciandosi sul nuovo Statuto calabrese impugnato dal Governo[72]. Al

[69] Corte cost., 7-11 febbraio 2011, n. 45 (pres. De Siervo, red. Cassese). Sulla vicenda, v. G. Tarli Barbieri, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto: la Corte "interpreta" i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 633-644; A. Racca, *La Corte costituzionale boccia la "distrazione" (non del tutto involontaria) della Regione Basilicata*, in *Giur. it.*, 2012, coll. 36-40; G. Ferraiuolo, *Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 15.

[70] La prassi vuole che si approvi un nuovo Statuto. In C. Fusaro, M. Rubechi, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, n. 6, p. 1010 si evidenzia però come, avendo la riforma dell'art. 123 Cost. reso possibile anche una modifica statutaria parziale, mantenendo in vigore le altre disposizioni approvate con legge statale – cfr. Corte cost., 20 giugno - 3 luglio 2002 n. 304 (pres. Ruperto, red. Mezzanotte) – il Consiglio regionale possa intervenire sulle sole disposizioni statutarie relative alla forma di governo; l'approvazione di un nuovo Statuto che – mero caso di scuola – non intervenisse sulla forma di governo non permetterebbe al legislatore regionale di intervenire in materia elettorale.

[71] Corte cost., 18 dicembre 2003 - 13 gennaio 2004, n. 2 (pres. Chieppa, red. De Siervo).

[72] Si era tra l'altro indubbiato l'art. 33, nelle parti in cui prevedeva l'indicazione sulla scheda dei candidati alle cariche di Presidente e Vice Presidente della Giunta, la nomina

di là del dibattito generato dal caso[73], per autorevole dottrina quella sentenza – che pure aveva comportato una riduzione dell'autonomia statutaria, perché lo Statuto non poteva «disciplinare direttamente la materia elettorale» e per la dichiarata impossibilità di derogare alla regola *simul stabunt simul cadent* – avrebbe avviato la «fase statuente vera e propria»[74], portando molti Consigli a intensificare l'opera per approvare gli Statuti in

del *ticket* da parte del Consiglio «sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori» con approvazione della mozione sul programma di governo (la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dagli elettori avrebbe comportato lo scioglimento del Consiglio regionale) e il subentro del Vice Presidente in quasi tutti i casi in cui l'operatività del Presidente veniva meno (restando previsto lo scioglimento automatico in caso di dimissioni del Presidente seguite alla mozione di sfiducia o al voto negativo sulla questione di sfiducia, di dimissioni della maggioranza dei consiglieri, nonché nei casi di mancata conferma, dimissioni, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, decesso o impedimento permanente del Vice Presidente).

[73] Era critico verso la sentenza (specie per il suo modo di argomentare e per l'uso del parametro del rispetto dello spirito della Costituzione) M. Olivetti, *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004 (5 febbraio); v. pure M. Volpi, *Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *Federalismi.it,* 2004, n. 4. Definiva le critiche «sbagliate, spesso dettate da ragioni esterne alla logica del giudizio, tutte ripiegate invece su ragionamenti di politica istituzionale» R. Bin, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 909-919; favorevole alla decisione era anche S. Ceccanti, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004 (26 febbraio). La soluzione adottata dalla Calabria era già stata vista con perplessità da G. Guzzetta, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003 (26 agosto); v. anche il confronto che, a partire da quel contributo, si è sviluppato sulla stessa rivista, a partire da M. Volpi, *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003 (3 settembre), cui hanno fatto seguito le controrepliche dei due autori. Sulla sentenza v. L. Carlassare, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004 e i contributi pubblicati su *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, p. 343 ss. (S. Gambino, *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*; A. Ruggeri, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*; M. Volpi, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*; M. Carli, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del* simul-simul; R. Bin, *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*; M. Olivetti, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*; E. Balboni, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*).

[74] R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2004.

tempi relativamente brevi. Alla fine di agosto del 2004, solo lo statuto della Puglia, datato 12 maggio 2004, era in vigore; gli altri erano a uno stadio antecedente di elaborazione e discussione[75].

Se le leggi elettorali delle Regioni ordinarie si son fatte attendere, non stupisce che il primo tentativo – solitario e un po' timido – sia stato fatto da una Regione ad autonomia differenziata: il suo Statuto era già stato modificato dalla l. cost. n. 2/2001. La Valle d'Aosta, con la l.r. 13 novembre 2002, n. 21, modificò la sua legge elettorale (l.r. 12 gennaio 1993, n. 3). L'art. 2 inserì nella l.r. n. 3/1993 un art. 3-*bis* (rubricato «Condizioni di parità fra i sessi»), che, riferendosi all'art. 15, comma 2 dello Statuto speciale (nel testo vigente dopo la l. cost. n. 2/2001), disponeva: «[…] la Regione promuove l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi e condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali» e, al comma 2, «Ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi». Il nuovo art. 9 della l.r. n. 3/1993 (modificato dall'art. 7 della l.r. n. 21/2002) prevedeva che l'Ufficio elettorale regionale verificasse in ogni lista la presenza di «candidati di entrambi i sessi», dichiarando invalide le liste non rispettose del requisito.

Queste disposizioni furono impugnate dal Governo: esso – dopo aver tentato di derubricare l'art. 15, comma 2 dello Statuto a norma «con enunciazione […] di natura programmatica» – le riteneva in violazione degli artt. 3, comma 1 e 51, comma 1 Cost., lamentando una limitazione del diritto di elettorato passivo e richiamando espressamente gli argomenti della sentenza della Corte n. 422/1995. Ciò benché fossero intervenute le riforme del 2001 (non ritenute in grado di cambiare la cornice costituzionale di riferimento) e, come ammesso dal ricorrente, qui si chiedesse solo «una presenza minima quale che sia, anche di un solo candidato, di uno dei due sessi», elemento che per la difesa erariale rispetto a un sistema di quote non aveva introdotto

[75] L'attento lavoro di ricostruzione di Bin, *La nuova stagione statutaria*, cit., mostra che, al 31 agosto 2004, lo statuto della Toscana era *sub iudice*, in attesa del giudizio della Consulta sull'impugnazione della Presidenza del Consiglio (sarebbe arrivato con Corte cost. n. 372/2004); gli statuti di Calabria (nella seconda versione), Lazio e Umbria (quest'ultimo impugnato dal Governo) avevano ricevuto la seconda approvazione e attendevano la promulgazione; quelli di Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Marche e Piemonte erano stati approvati la prima volta; per Basilicata, Campania e Veneto c'era un testo licenziato dalla Commissione *ad hoc*; in Lombardia e Molise lo stadio era ancora meno evoluto.

«nessuna differenza sostanziale». La Regione insisteva sulla portata delle ultime riforme costituzionali (inclusa la l. cost. n. 2/2001, intervenuta pure sullo Statuto valdostano, attuato dalla legge regionale *sub iudice*), che avrebbero formalizzato l'obbligo per le Regioni di promuovere la parità di accesso alle cariche, per non dire del processo di modifica dell'art. 51 Cost., non concluso ma «in stadio avanzato», dunque se ne sarebbe dovuto tenere conto.

La questione fu decisa con la sent. n 49/2003[76] e ritenuta infondata. Lungi dal configurare «l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità, e nemmeno di "candidabilità"» (la sanzione dell'invalidità colpiva le liste e i loro presentatori, non chi era candidat*), per il giudice delle leggi quella della Valle d'Aosta non era neanche una misura di diseguaglianza volta a favorire i membri di un gruppo svantaggiato (come aveva ragionato la Corte nel 1995), dunque il diritto fondamentale a essere eletti era condizionato ai «soli ed eguali requisiti prescritti» per i cittadini di entrambi i sessi, senza incisione da parte delle disposizioni in esame: già qui pare di riconoscere un superamento parziale di Corte cost. n. 422/1995.

Nemmeno si era di fronte a una potenziale lesione di un (inesistente) 'diritto a essere candidati': la scelta delle candidature era di pertinenza delle forze politiche e la disposizione non incideva su «alcun metodo "concorsuale"» di scelta dei candidati[77], ma vincolava solo partiti e gruppi politici – nella fase precedente la competizione elettorale – alla presentazione di liste non monogenere. La fase delle elezioni, invece, non veniva influenzata dalle disposizioni sulla presenza minima dei generi; la scelta degli elettori non era condizionata dal sesso dei candidati, cosa che valeva ancor di più in una competizione come quella in cui era prevista l'espressione della preferenza. Per la Corte poi non era violato l'art. 3, comma 1: non venivano introdotte «differenziazioni in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura» (grazie alla formula generica «presenza di candidati di entrambi i sessi» e all'assenza di differenze di trattamento basate sul sesso di chi era candidat*) e non si ledeva il carattere unitario della rappresen-

[76] Corte cost., 10-13 febbraio 2003, n. 49 (pres. Chieppa, red. Onida).

[77] È appena il caso di notare che l'eventuale procedura 'interna' di selezione dei candidati di natura concorsuale, di cui le elezioni primarie rappresentano l'esempio più noto, non avrebbe comunque generato un diritto alla candidatura, su cui le disposizioni indubbiate avrebbero potuto incidere.

tanza elettiva del Consiglio regionale. Non si costituiva «alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori, dell'uno e dell'altro sesso e gli eletti dello stesso sesso»: uomini e donne elett* continuavano a rappresentare tutti gli elettori, uomini e donne.

La Consulta, poi, dedicava spazio ai mutamenti del quadro costituzionale in termini di «libertà dei partiti e dei gruppi che presentano le liste», rispetto al precedente del 1995: il riferimento era alle ll. costt. nn. 2/2001 e 3/2001 e alle loro disposizioni sulla parità di accesso per i sessi alle elezioni. Le novelle – assieme a uno sguardo a norme straniere e a fonti internazionali efficaci per l'Italia[78] – rafforzavano una convinzione, già espressa dal giudice delle leggi: il conseguimento di una "parità effettiva" fra uomini e donne nell'accesso alla rappresentanza elettiva era «positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale», specie avendo a mente lo «squilibrio di fatto […] nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative, a sfavore delle donne» che perdura(va), come lacerto del passato e frutto «di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume» in grado di impedire alle

[78] Il riferimento è, innanzitutto, all'art. 23, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000: «Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato». Oltre l'ambito europeo, va considerata soprattutto la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1979, ratificata dall'Italia il 10 giugno 1985): in particolare, v. l'art. 3 («Gli Stati parte prendono in ogni campo, ed in particolare nei campi politico, sociale, economico e culturale, ogni misura adeguata, incluse le disposizioni legislative, al fine di assicurare il pieno sviluppo ed il progresso delle donne, e garantire loro, su una base di piena parità con gli uomini, l'esercizio e il godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»), l'art. 4, par. 1 («L'adozione, da parte degli Stati, di misure temporanee speciali, tendenti ad accelerare il processo di instaurazione di fatto dell'eguaglianza tra gli uomini e le donne non è considerato atto discriminatorio, secondo la definizione della presente Convenzione, ma non deve assolutamente dar luogo al permanere di norme ineguali o distinte; suddette misure devono essere abrogate non appena gli obiettivi in materia di uguaglianza, di opportunità e di trattamento, siano raggiunti») e l'art. 7 («Gli Stati parte prendono ogni misura adeguata ad eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nella vita politica e pubblica del Paese e, in particolare, assicurano loro, in condizioni di parità con gli uomini, il diritto: *a)* di votare in tutte le elezioni ed in tutti i referendum pubblici e di essere eleggibili in tutti gli organi pubblicamente eletti; *b)* di prendere parte all'elaborazione della politica dello Stato ed alla sua esecuzione, di occupare gli impieghi pubblici e di esercitare tutte le funzioni pubbliche ad ogni livello di governo […]»).

donne l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese.

In questo senso, la Corte mostrò di compiere un *petit revirement*, limitato, seminascosto, ma significativo. Dopo aver ricordato il proprio auspicio, formulato all'interno della propria sentenza n. 422/1995, circa l'adozione libera e volontaria da parte dei partiti di misure volte al riequilibrio della presenza dei generi nelle cariche rappresentative, il giudice delle leggi dovette ammettere che gli stessi partiti, fino a quel momento, erano stati poco propensi a tradurre scelte scritte negli statuti «spontaneamente in atto con regole di autodisciplina previste ed effettivamente seguite».

L'affermazione, pur racchiusa tra parentesi e coi toni di un *obiter dictum*, fu ricca di conseguenze: riconosciuto che le disposizioni valdostane impugnate operavano sullo stesso terreno di ciò che ci si aspettava dai partiti[79], la sentenza ammetteva che il vincolo di legge che portava a quei risultati «si giustifica[va] pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria». Ciò valutato anche, oggettivamente, lo scarso potere incisivo della disposizione: essa impediva solo a partiti e gruppi di escludere *in toto* uno dei due generi dalle candidature. Una lettura *minimal*, strettamente antidiscriminatoria della promozione di «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali» prescritta dallo Statuto.

La sentenza n. 49/2003 segnò una sconfitta per il Governo allora in carica (in molti ne avrebbero stigmatizzato l'atteggiamento ambiguo verso le Regioni, favorevole a parole all'autonomia, ma pronto a impugnare ogni norma regionale intenzionata a tradurre in concreto tale autonomia)[80] e marcò una presa di distanza consistente rispetto al punto di vista adottato

[79] Per i quali, peraltro, il richiamo fatto nella sentenza al compito di «organizzare la partecipazione politica dei cittadini, anche e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati per le cariche elettive» pone secondo L. Lorello, *Quote rosa e parità tra i sessi*, cit., p. 11, «la scelta di una composizione "paritaria" delle liste in diretta continuità con il compito affidato ai partiti dai Costituenti, di farsi principali canali di espressione della sovranità popolare».

[80] Di atteggiamento «sconcertante» del Governo avrebbe parlato Bin, *La nuova stagione statutaria*, cit. Di comportamento «alquanto ambiguo e oscuro» avrebbe scritto T. Groppi, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic* (archivio), 2004. Cfr. E. Balboni, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004; Id., *Quel che resta*, cit. («Perché un Governo a parole tanto amico dell'autonomia si dedichi con tanto accanimento sofistico a contendere punto per punto ogni spazio agli Statuti, non è dato sapere»).

nella decisione n. 422/1995, con un *overruling* non dichiarato ma piuttosto vistoso[81]. Da una parte, il giudice delle leggi non riconosceva effetti delle 'quote' sul diritto di elettorato passivo, ma solo la creazione di un vincolo sui soggetti collettivi (partiti e gruppi) che presentano le liste, relativo a una fase precedente al meccanismo elettorale in senso stretto; dall'altra, l'apposizione del vincolo era non solo accettabile, ma addirittura necessaria in una cornice costituzionale che, nel porre «esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio», ritiene «doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale».

È semplice peraltro notare che pure nel 1995 le leggi elettorali prevedevano interventi relativi a una fase precedente al procedimento elettorale in senso stretto e da tradurre – specie con riguardo ai casi in cui le quote si innestavano su sistemi proporzionali con preferenza; la disposizione valdostana impugnata, addirittura, era quasi identica a quella cassata dalla Consulta nel 1995 – in vincoli ai soli soggetti presentatori di liste, non anche al diritto di elettorato passivo o alla libertà di voto degli elettori. Bisogna ammettere che – almeno per il giudice delle leggi – il punto di svolta è stato rappresentato, in una sorta di endiadi, *tanto* dalla presa d'atto che i partiti non avevano davvero agito a favore del riequilibrio delle candidature, *quanto* dalle innovazioni (compiute o in via di compimento) al quadro costituzionale, tali da far ritenere accettabile ciò che otto anni prima non era stato tollerato.

In tutto il 'considerato in diritto', tra l'altro, la Corte costituzionale non ha mai fatto cenno all'*iter* di riforma dell'art. 51, co. 1 Cost., all'epoca in corso (mancava l'esame in seconda deliberazione di Palazzo Madama); il testo era già quello della futura l. cost. n. 1/2003. Il fatto che la Corte non

[81] Della stessa idea è E. Rossi, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 2006 (*Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*), p. 460. V. pure, oltre ai contributi citati in seguito, S. Mabellini, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un* revirement *della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 372 ss.; A. Deffenu, *Parità dei sessi in politica e controllo della Corte: un* revirement *circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni,* 2003, p. 918 ss.; G. Buonomo, *Sulle pari opportunità (elettorali) tra uomo e donna la Corte ci ripensa*, in *Dir. e giust.*, 2003, p. 31 ss. Parlava comunque di «evidente ripensamento della Corte» D. Girotto, *Quote 'elettorali' e quote 'politiche' nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, in S. Serafin, M. Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine 2012, pp. 153-165, spec. 157.

si sia servita di quella norma *in fieri*, neanche per contribuire a interpretare la cornice costituzionale entro la quale il legislatore regionale e il giudice delle leggi si sarebbero dovuti muovere, aveva due spiegazioni plausibili: ciò poteva significare che, dopo il precedente negativo del 1995, si era ristabilita una certa sintonia tra legislatore e Corte costituzionale sulle pari opportunità in ambito elettorale[82] e tale consonanza non aveva bisogno di fondarsi su norme diverse da quelle in vigore (che, se citate, avrebbero forse reso più attaccabile la sentenza); d'altro canto, qualcuno si sentì legittimato a sostenere che la mancata citazione dimostrava che la riforma dell'art. 51 non doveva avere effetti innovativi palpabili rispetto a quanto era già in vigore, dunque era sostanzialmente inutile[83], se non dannosa[84].

Ciò premesso, come la sentenza n. 422/1995 era stata *tranchant* nell'escludere la legittimità di ogni quota, la decisione n. 49/2003 appare stringata, quasi apodittica in certi punti, in senso uguale e contrario rispetto al precedente di otto anni prima[85]: è probabile che il giudice delle leggi l'abbia fatto di proposito, per non eccedere in ricostruzioni teoriche magari troppo vincolanti per le proprie successive decisioni (e, forse, anche per l'operato del legislatore)[86]. Esse però sarebbero state utili e, volendo, era lecito attenderse-

[82] Cfr. L. Califano, *Corte e Parlamento in sintonia sulle «pari opportunità»*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 366-367; I. Nicotra, *La legge della Valle d'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 367-369.

[83] A. Deffenu, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, p. 617 ss.; L. Carlassare, *Considerazioni conclusive*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 246.

[84] V. L. Gianformaggio, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 74 ss.

[85] Cfr. R. Romboli, *Nota* a Corte cost n. 49/2003, in *Foro it.*, 2003, I, col. 1318: «La Corte costituzionale pare […] mostrare la volontà di tenere fermi i principî» della sent. n. 422/1995 o almeno «di affermare che per la soluzione della questione al suo esame non appare necessario procedere ad un mutamento di giurisprudenza». Il netto cambio d'opinione del giudice delle leggi su un testo quasi sovrapponibile a quello della l.r. n. 4/1995, cassata dalla Corte per illegittimità conseguenziale, avrebbe però «forse meritato una maggiore esplicazione nella motivazione della decisione», visto che i riferimenti al quadro costituzionale in evoluzione nella sentenza sembrano più una «ulteriore conferma» delle affermazioni della Corte che una motivazione del mutamento di giurisprudenza».

[86] Lo aveva messo in luce – inserendo il caso di Corte cost. n. 49/2003 in un più ampio filone giurisprudenziale – G. Brunelli, *Un* overruling *in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 902-918, spec. 909.

le, specie quanto alla concezione della rappresentanza e al suo rapporto con le differenze, visto il mutamento di idea[87]: eppure, nel 1995 come nel 2003 l'argomentazione della Corte è stata quasi inesistente sul punto.

L'impostazione della motivazione potrebbe far pensare[88] che la Corte abbia di fatto seguito una tesi autorevole, fondata su precedenti della Consulta[89], per cui le disposizioni valdostane sarebbero state 'salvate' (anche) perché portatrici di norme solo *antidiscriminatorie*: volte a garantire – con una formulazione neutra, non rivolta a un genere specifico[90] – pari condi-

[87] Che l'universalità della rappresentanza non potesse essere lesa dalle quote non era una tesi nuova. V. B. Pezzini, *Le quote come strumento di* empowerment *(a proposito dell'impatto dell'*empowerment *sul diritto costituzionale, ovvero del punto di vista di genere sulla rappresentanza politica)*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., 101: per lei il carattere universale della rappresentanza era «garantito in uscita dall'art. 67 Cost.».
[88] V. ancora Brunelli, *Un* overruling, cit., p. 907.
[89] V. L. Carlassare, *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, in Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, *Regioni: quali statuti e quali leggi elettorali*, Roma 2003, p. 76 ss.; documento disponibile su *www.power-gender.org*. Il concetto era stato anticipato in Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., 13 ss. e, prima, in Ead, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. Bimbi, A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Rosenberg & Sellier, Torino 1997, p. 88; v. da ultimo L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 364-371, spec. 366.
[90] Deffenu, *La parità tra i sessi*, cit., p. 642 suggeriva che la formulazione neutra, al di là della *ratio* sottesa di un intervento pensato a favore delle donne sottorappresentate, è «indice di *permanenza* più che di *transitorietà*», mettendo in crisi uno dei caratteri fondanti – ed essenziali: v. M. Ainis, *L'eccezione e la sua regola*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 891-896, spec. 894-895; Id., *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, pp. 359-372, spec. 370-371 – delle azioni positive, la temporaneità. Per questo e per la formulazione neutra, l'autore parlava di «azioni positive "atipiche"» (p. 645). Sulla non necessità del carattere temporaneo per le misure antidiscriminatorie insisteva Carlassare, *La parità di accesso*, cit., p. 367. È critica contro l'ipotesi che le quote elettorali, anche per la loro formulazione neutra, diventino «eterne» M. Caielli, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *Federalismi.it*, 2009, n. 16, p. 15. Più di recente, la stessa ultima autrice – M. Caielli, *Articolo 117, comma 7*, in in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna 2018, pp. 357-360, spec. 360 – sostiene che formulare le quote in modo neutro, pur allo scopo di evitare giudizi severi della Corte costituzionale, «significa […] celarne il reale obiettivo che si ritiene non consistere nella eguale presenza di donne e uomini in tutti gli organi rappresentativi, bensì

zioni a uomini e donne quanto all'accesso alle competizioni elettorali, senza che ciò si traducesse un trattamento diseguale a favore di un gruppo svantaggiato, cioè in un'*azione positiva*[91]. Poiché però il potenziale incisivo delle norme della Valle d'Aosta era minimo, rendendo illegittime le sole liste monogenere[92], non era chiaro fin dove il legislatore regionale (e, in prospettiva, statale) potesse spingersi nel promuovere l'equilibrio della rappresentanza.

Se la sentenza pare aver chiesto di conservare la formulazione neutra delle disposizioni (adottata però anche tra il 1993 e il 1995) per mantenerne la natura antidiscriminatoria[93], non era chiaro se congegni a favore di una rappresentanza più equilibrata fossro compatibili solo col voto di lista con preferenza, oppure anche con una lista 'bloccata'. Parte della dottrina aveva interpretato il passaggio «La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati: tanto meno in quanto […] l'elettore può esprimere voti di preferenza» come una chiusura all'alternanza dei sessi nel 'listino': essa avrebbe fatto dipendere il risultato delle scelte degli elettori dal sesso (e dall'ordine) di chi era candidat*[94]. Chi scrive ritiene che la frase non impedisse l'impiego di congegni promozionali con liste 'bloccate', ma collocasse l'ipotesi nel novero dell'irrilevanza del sesso di chi è candidat* per le scelte degli elettori e i

nel porre rimedio alle persistenti difficoltà di ordine sociale, culturale ed economico che la popolazione femminile incontra nell'accesso alla rappresentanza politica», con il rischio di alterare «la naturale competizione tra gli individui in politica all'unico fine di raggiungere e mantenere un artificioso, quanto inutile, perfetto equilibrio di genere».

[91] Cfr. la diversa posizione di D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., pp. 434-435. Per lui «il concetto di azione positiva è […] 'multicomprensivo' e 'progressivo'» e caratterizzato da «una evidente carica "promozionale", di cambiamento della realtà sociale, e non solo di impedimento al perpetuarsi di fattori o logiche discriminatorie»: non sarebbe possibile – per la portata politico-sociale dei cambiamenti da imprimere con le quote – inserire quei congegni tra le norme solo antidiscriminatorie, essendo azioni positive a tutti gli effetti.

[92] S. Ceccanti, *Azioni positive e rappresentanza: nuove cautele da sostituire alle vecchie*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 177, sosteneva che «una normativa così moderata come quella varata in Val d'Aosta» fosse «già difendibile prima delle revisioni costituzionali intervenute per le Regioni ordinarie e quelle speciali»: sarebbe stato «preoccupante» se questa fosse stata comunque dichiarata illegittima dalla Corte.

[93] Cfr. Brunelli, *Un* overruling, cit., p. 910.

[94] *Ibidem.*

loro effetti: al più, nell'ipotesi della preferenza ciò sarebbe valido *a fortiori*[95].

Anche in caso di preferenza non c'era accordo su quanto il legislatore potesse andare oltre rispetto alla richiesta di rappresentare entrambi i generi tra i candidati, fissando una quota minima e massima per ciascuno. Il passo della sentenza che riteneva «doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni» è stato autorevolmente interpretato come obbligo di creare per entrambi i generi «condizioni uguali […] di *chances*», obiettivo raggiungibile solo inserendo in lista uomini e donne «in condizioni pari (ossia nella stessa percentuale, il 50%)», non essendo altrimenti garantita «l'eguale possibilità di partecipare»[96]. La lettura avrebbe legittimato la richiesta di presentare liste con candidati e candidate in egual numero, ma avrebbe pure permesso di ritenere incostituzionale la norma valdostana per la sua scarsa incisività, inadeguata per l'obiettivo fissato dalla riforma[97] (ma

[95] Sul fatto che la lista 'bloccata' alternata non concreti più criticità sul piano del voto libero *ex* art. 48, comma 2 Cost., di quanti non ne porti la lista 'bloccata' in sé, v. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., pp. 423-424 (sulla stessa posizione Poggi, *Parità dei sessi*, cit., p. 145); sul fatto che ogni sistema elettorale metta sempre l'elettore «davanti ad una lista da altri predisposta», senza che i vincoli ai presentatori di lista impongano limiti all'elettorato attivo v. anche Pizzorusso, Rossi, *Le azioni positive*, cit., p. 181. Anche i meno favorevoli a congegni simili, non scartavano l'ipotesi di «condizionare la formazione della lista bloccata con l'ordine alternato all'adozione di un metodo di scelta democratica delle candidature», ad esempio mediante le primarie (Brunelli, *Un* overruling, cit., p. 911). Soluzione, questa, non sgradita a chi scrive, mentre appare meno convincente l'altra proposta dell'autrice (condivisa da R. Bin, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 45), per rendere transitoria – come ci si aspetterebbe dalle azioni positive – l'alternanza tra candidate e candidati nella lista 'bloccata': se la legge sancisce l'obbligo di promuovere il riequilibrio della rappresentanza, non pare ci sia motivo di rendere transitorie discipline come questa.

[96] L. Carlassare, *La parità di accesso*, cit., pp. 370-371.

[97] Lo avrebbe suggerito – per Carlassare, *La parità di accesso*, cit., p. 371 – la stessa Corte, segnalando che «il vincolo imposto» dalla legge valdostana, «per la sua portata oggettiva, non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza». La lettura è interessante e, a livello di principio, condivisibile. Se però poteva immaginarsi, nel caso di una questione sollevata sullo scarso potere promozionale di una norma che si fosse accontentata di evitare le liste monogenere, un giudizio di illegittimità (ma non sarebbe stata facilmente comprensibile – pur essendo legittima – una sentenza che, poco dopo Corte cost. n. 49/2003, avesse dichiarato illegittime norme appena 'salva-

il giudice delle leggi, vincolato alla corrispondenza tra chiesto e pronunciato, non se n'è occupato).

Altra parte della dottrina, al contrario, ha ritenuto che imporre la presenza di candidature femminili al 50% introdurrebbe «surrettiziamente quel concetto di democrazia paritaria che muta il fondamento della rappresentanza politica, almeno come questo è accolto nella nostra Costituzione»[98]. Una posizione che non appare troppo convincente (e lo sarebbe ancor meno ove il sistema elettorale consentisse di esprimere preferenze, mancando una reale incidenza sulla rappresentanza politica), perché quella disposizione spingerebbe i partiti a ciò che avrebbero dovuto naturalmente fare: rappresentare adeguatamente all'interno delle candidature le donne, essendo loro «uno dei *due* ineliminabili e permanenti *modi di essere della persona umana*»[99].

Per alcuni, ogni forma di quota – specie se molto pervasiva – può apparire, oltre che uno strumento per perseguire il rispetto delle pari opportunità dei sessi nella rappresentanza, una limitazione alla libertà politica (specie quella dei partiti di decidere le proprie candidature), per cui occorre operare un bilanciamento tra le due istanze tutelate in Costituzione[100]; la sentenza n. 49/2003, tuttavia, segnò un punto decisamente a favore del riequilibrio della rappresentanza, in quell'opera di bilanciamento. A dispetto delle questioni rimaste aperte, il verdetto del giudice delle leggi di fatto scostò l'ostacolo del precedente della Consulta di otto anni prima e diede ingresso alle quote tra gli strumenti che il legislatore regionale (come quello statale) aveva a sua disposizione per perseguire le pari opportunità in ambito elettorale.

---

te'), risultava difficile pensare che la Corte avrebbe cassato una norma che avesse previsto, ad esempio, una quota minima inferiore al 50% ma abbastanza alta (almeno il 33%).

[98] Così Poggi, *Parità dei sessi*, cit., p. 145.

[99] D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 435.

[100] Lo nota Pezzini, *Le quote come strumento di* empowerment, cit., pp. 102-104: per l'autrice, una volta rilevato – cosa facile – lo squilibrio tra i sessi e definito giuridicamente il livello al di sotto del quale esso va portato, occorre valutare le quote «secondo il parametro dell'adeguatezza dello strumento al fine»; è poi opportuna una «formulazione bi-direzionale della misura», dunque neutra, così da fungere da controlimite. Pezzini parla anche delle quote come «caratterizzate da una temporaneità implicita, connessa e riconducibile al presupposto dello squilibrio»; proprio la formulazione bi-direzionale, però, consente di ragionare in termini più di applicazione dello strumento messo in campo che della sua vigenza (la disposizione che prevede una quota può restare in vigore, ma non spiegare i suoi effetti se la situazione è abbastanza equilibrata da non renderne necessaria l'applicazione).

7. *La prima attuazione diffusa della democrazia paritaria nelle Regioni, tra Statuti e leggi elettorali*

Dopo la riforma dell'art. 51, comma 1 Cost. – su cui ci si è diffusi nel capitolo precedente e il cui *iter* era terminato poco dopo la sentenza n. 49/2003 – si è assistito al progressivo avvento di norme sulla democrazia paritaria inserite negli Statuti delle Regioni ordinarie e nelle leggi elettorali approvate da tutte le Regioni e Province autonome.

Nei sei-sette anni successivi a Corte cost. n. 49/2003 e alla riforma dell'art. 51 Cost., dodici Regioni hanno approvato il loro Statuto (Puglia, Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte, Marche, Emilia Romagna, Umbria, Liguria, Abruzzo, Lombardia, Campania); sei di queste (Toscana, Marche, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Umbria) in quel periodo si diedero pure una loro legge elettorale, alla pari di tre Regioni a Statuto speciale (Valle d'Aosta, Sicilia, Friuli - Venezia Giulia), nonché delle Province autonome di Trento e Bolzano. Si analizzeranno le norme seguendo l'ordine di approvazione degli Statuti, iniziando con le Regioni ad autonomia differenziata.

Della *Valle d'Aosta* si è detto, circa la l.r. n. 21/2002 che obbligava a rappresentare entrambi i generi nelle liste. Dopo la riforma dell'art. 51 Cost., la l.r. 7 agosto 2007, n. 22 è intervenuta di nuovo sull'art. 3-*bis*, comma 2: «In ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale ogni genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 20 per cento, arrotondato all'unità superiore»; il mancato rispetto comporta l'invalidità della lista. Anche in Valle d'Aosta, quindi, si sono inserite quote meno blande[101].

Nel marzo 2003 si sono date una legge elettorale le Province autonome di Trento e Bolzano. Circa *Trento*, la l.p. 5 marzo 2003, n. 2 prevedeva all'art. 25, sulla formazione delle candidature, pure un comma 6: l'ultimo periodo precisava che «[n]ella formazione delle candidature è promossa la rappresentanza di entrambi i sessi», in linea con la sentenza della Corte n. 49/2003; non si prevedevano però sanzioni per l'inosservanza[102]. La l.p. 9

[101] La l.r. n. 21/2002 aveva aggiunto l'art. 3-*ter* e l'art. 3-*quater*, imponendo a ogni soggetto politico di far partecipare ai programmi di comunicazione politica e ai messaggi autogestiti «candidati di entrambi i generi», con la vigilanza affidata al Co.re.com.

[102] Della l.p. n. 2/2003 si consideri pure l'art. 26 («Programmi di comunicazione politica»), in base al quale i gruppi politici, partecipando ai programmi radiotelevisivi (o di altri

luglio 2008, n. 8 avrebbe introdotto il comma 6-*bis*: «Al fine di promuovere la rappresentanza di entrambi i generi nella formazione delle candidature, in ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi del numero dei candidati della lista, con eventuale arrotondamento all'unità superiore»[103]. All'art. 30, comma 1 si è poi aggiunta la lettera j-*bis*): l'Ufficio elettorale ricusa le liste non rispettose della «quota di rappresentanza di genere».

Quanto a *Bolzano*, la l.p. 14 marzo 2003, n. 4 (con le disposizioni elettorali relative al 2003) richiamava la l.r. 8 agosto 1983, n. 7 e non inserì norme di riequilibrio, come la successiva l.p. 9 giugno 2008, n. 3. La svolta sarebbe arrivata con la l.p. 8 maggio 2013, n. 5: essa, dettando regole per le elezioni del 2013 (applicando, in quanto compatibili, la l.r. n. 7/1983 e le leggi provinciali citate), avrebbe aggiunto che «[i]n ciascuna lista nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi delle candidate/dei candidati», arrotondando all'unità più prossima (art. 1, comma 5); in caso di infrazione, l'Ufficio elettorale centrale avrebbe cancellato «dalla lista i nominativi delle candidate/dei candidati appartenenti al genere sovrarappresentato, a partire dall'ultima candidata/dall'ultimo candidato di detto genere» (art. 1, comma 7). Il contenuto è stato di fatto riprodotto nell'art. 16, comma 8 della nuova l.p. 19 settembre 2017, n. 14, modificato dalla l.p. 11 maggio 2018, n. 6 (ma si precisa che «[s]e un candidato del genere sottorappresentato non è stato ammesso alle elezioni dall'ufficio elettorale centrale, non si procede ad ulteriore cancellazione dalla lista»); resta la possibilità di esprimere quattro preferenze, senza vincoli di genere[104].

---

media) di comunicazione politica in campagna elettorale, «devono garantire la presenza delle donne candidate alla carica di consigliere provinciale, in misura proporzionale alla presenza femminile nelle rispettive liste di candidati presentate per le predette elezioni». Se la norma non è rispettata, il soggetto politico deve riequilibrare il dato mandando un numero adeguato di candidate nei programmi successivi; se il riequilibrio non è possibile, il soggetto si vede ridurre – sempre dal Comitato provinciale per i servizi radiotelevisivi, cui spetta la vigilanza – proporzionalmente gli spazi di propaganda *ex* l. n. 28/2000.

[103] Al di là della regola per cui i candidati si indicano con cognome, nome ed eventuale soprannome, «per le candidate può essere indicato solo il cognome da nubile o può essere aggiunto o anteposto il cognome del marito».

[104] V. anche l'art. 4 della l.p. n. 5/2013 («Denominazioni di funzione»): «Ove la presente legge impiega la forma maschile per la denominazione di funzioni, nel caso in cui tale

Un paio di anni dopo è arrivata la nuova normativa elettorale della *Sicilia* (l.r. 3 giugno 2005. n. 7). L'art. 16 («Pari opportunità e disciplina delle candidature») modifica l'art. 14 della l.r. n. 29/1951, tuttora applicata come 'testo unico delle elezioni regionali': «tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne» e «una lista provinciale non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 2», con arrotondamento all'unità più vicina. Tali condizioni devono essere verificate dai rispettivi Uffici centrali (circoscrizionale per le liste provinciali, regionale per le liste regionali).

Il testo non prevede (più) sanzioni esplicite per l'inosservanza[105]. La formula «tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista *devono* essere inseriti […]» è netta e – benché le ipotesi di esclusione delle candidature, di cui all'art. 17-*ter*, commi 2 e 3 della l.r. n. 29/1951, siano tassative – sembra più difficile non far seguire al suo mancato la ricusazione della lista; per le liste provinciali squilibrate il quadro è più confuso ed è più probabile (e meno a rischio di ricorsi) che l'ufficio debba solo annotare il mancato rispetto della quota, rispettando alla lettera il testo della legge[106].

Nel 2007, infine, si è dato una legge elettorale il *Friuli Venezia Giulia* (l.r. 18 giugno 2007, n. 17). All'art. 23 («Modalità di presentazione delle liste circoscrizionali»), il comma 2 recita: «Ogni lista circoscrizionale deve contenere, a pena di esclusione, non più del 60 per cento, arrotondato all'unità superiore, di candidati dello stesso genere; nelle liste i nomi sono

funzione sia ricoperta da una donna, è da impiegare la forma femminile della relativa funzione» (comma 1) e «Le denominazioni di funzioni riferite a persone, riportate nella sola forma maschile nella presente legge, si riferiscono indistintamente a persone sia di sesso maschile che di sesso femminile» (comma 2). Tanto il comma 1, quanto l'uso della formula 'espressa-complessa' («le candidate/i candidati») non sono però stati conservati nella l.p. n. 14/2017: solo il citato comma 2 è stato trasfuso nel testo del nuovo art. 2.

[105] Nel testo originario esse erano previste (la ricusazione, inizialmente proposta, era stata sostituita con «la riduzione dell'importo per il rimborso delle spese elettorali a loro erogato»), ma il Commissario dello Stato per la Regione aveva impugnato tali disposizioni per contrasto con gli artt. 3, comma 1 e 97 Cost.; la pubblicazione del testo della l.r. n. 7/2005 priva delle disposizioni impugnate ha comportato il loro abbandono.

[106] Cfr. L. Ghersi, F. Scimè, *Testo commentato della legge regionale 3 giugno 2005, n. 7*, Palermo 2005, pp. 100-102, in *www.ars.sicilia.it*.

alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato»: si tratta di uno dei vincoli più stringenti fissati dai legislatori regionali[107]. La previsione è completata dall'art. 20, comma 5, lett. g) della l.r. 18 dicembre 2007, n. 28 (che disciplina il procedimento elettorale): esso prevede l'esclusione, da parte dell'Ufficio centrale regionale, delle liste che non rispettino le quote di genere prescritte; per il comma 10 lo stesso Ufficio, ove riscontri che l'ordine dei candidati non è stato correttamente alternato, «provvede a rettificare l'ordine dei candidati alternandoli per genere a partire dal primo candidato compreso nella lista e mantenendo all'interno di ciascun genere l'ordine di presentazione originario».

Passando alle Regioni ordinarie, l'art. 6 del primo Statuto, quello della *Puglia* (l.r. 12 maggio 2004, n. 7), premesso al comma 1 che «[l]a Regione garantisce in ogni campo dell'attività politica, sociale, familiare, scolastica, professionale e lavorativa il principio della parità tra i sessi, valorizzando la consultazione degli organismi di parità e pari opportunità istituiti con legge regionale ai sensi degli articoli 3 e 51 della Costituzione italiana», al comma 2 precisa: «La legge regionale promuove parità di accesso fra donne e uomini alle cariche elettive e pubbliche, allo scopo di favorire l'equilibrio della presenza fra generi». Il testo sembra una crasi tra l'art. 117, comma 7 Cost. e le disposizioni inserite con l. cost. n. 2/2001 negli Statuti speciali (ma «favorire l'equilibrio della presenza fra generi» pare più programmatico e meno cogente di «conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi»)[108].

[107] L'art. 32 («Pari opportunità») unisce norme di principio – «La legge regionale promuove la pari opportunità all'accesso alla carica di consigliere regionale a favore del genere sottorappresentato mediante forme di incentivazione o penalizzazione nel riparto delle risorse spettanti ai gruppi consiliari» (comma 1); «Per genere sottorappresentato, ai fini della presente legge, si intende quello dei due generi che, in Consiglio, è rappresentato da meno di un terzo dei componenti. Rileva, ai fini dell'applicazione del comma 1, la composizione del Consiglio nella legislatura in corso» (comma 2) – a norme promozionali concrete: «In occasione delle elezioni regionali, i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e, per quanto riguarda i messaggi autogestiti previsti dalla vigente normativa sulle campagne elettorali, devono mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio» (comma 3).

[108] Circa l'elettorato attivo si noti che l'art. 24, sull'elezione del Consiglio regionale, e l'art. 41, sull'elezione del Presidente della Giunta, precisano che i consiglieri e il Presidente

Quanto alla legge elettorale pugliese (l.r. 28 gennaio 2005, n. 2, che fa proprie le norme della disciplina statale "cedevole" «per quanto non espressamente previsto e in quanto compatibili con la presente legge»), l'art. 3, comma 3 precisava: «In ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento dell'unità più vicina». In caso di mancato rispetto della quota – che però, applicandosi all'intero gruppo di liste e non alle singole liste provinciali, consentiva che in alcune circoscrizioni resistessero liste non rispettose della proporzione, senza alcuna sanzione[109] – partiti e movimenti inadempienti erano «tenuti a versare alla Giunta regionale l'importo del rimborso delle spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito. Il Presidente della Regione determina con proprio decreto l'ammontare della somma».

Nel 2015 il Consiglio regionale è intervenuto in materia elettorale[110] con la l.r. 10 marzo 2015, n. 7, modificando anche i congegni di democrazia paritaria. L'art. 6, sostituendo l'art. 8 della l.r. 2/2005 e intitolandolo «Liste e candidature», al suo comma 13 inserisce le norme sulle quote: «In ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento; in caso di quoziente frazionario si procede all'unità

sono eletti «dai cittadini, donne e uomini».

[109] Cfr. Fusaro, Rubechi, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, cit., p. 1018: per gli autori dalla disposizione – anche se il commento riguarda il quasi identico testo della Regione Lazio – si evince un «elemento di flessibilità nella scelta relativa alla distribuzione dei candidati nelle diverse circoscrizioni provinciali», con la possibilità che in una o più di queste la lista sia monogenere, purché il 'bilancio' complessivo rispetti la proporzione; nello stesso contributo, poi, la sanzione è segnalata come «assai modesta».

[110] L'intervento si era reso necessario per adeguare le norme tanto alla riduzione dei Consiglieri regionali (da 70 a 50, operata con l.r. n. 8/2013), quanto per la dichiarazione d'illegittimità dell'art. 10, co. 1, lett. j), contenuta in Corte cost. n. 188/2011, il quale avrebbe consentito di attribuire ai gruppi di liste collegate al Presidente eletto un premio di seggi aggiuntivi tale da produrre l'elezione di un numero di consiglieri superiore a quello fissato dall'art. 24, comma 1 dello Statuto. V. S. Giuliese, *Il Consiglio regionale*, in G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice, V. Tondi Della Mura (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino 2016, pp. 286-287; sulla sentenza, v. G. Tarli Barbieri, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011.

più vicina». Cambiamenti riguardano pure la sanzione: essa si applica ai «gruppi consiliari formatisi a seguito dell'esito delle elezioni composti dai movimenti e dai partiti politici che abbiano presentato liste non rispettose della proporzione» (ne rimangono esenti le liste che, pur avendo partecipato alle elezioni, non sono entrate in Consiglio) ed è pari fino a un massimo della metà, «in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito, dei contributi loro assegnati ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 […], così come in ultimo sostituito dall'articolo 5 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 […]». La sanzione è comminata dal Consiglio regionale in sede di erogazione dei fondi per il funzionamento per il primo anno di consiliatura; l'ammontare della somma è determinato dal Presidente del Consiglio regionale. Non si agisce più dunque sui 'rimborsi' elettorali, stante anche la loro progressiva abolizione.

Pochi mesi dopo quello della Puglia, è entrato in vigore lo Statuto della *Calabria* (l.r. 8 ottobre 2004, n. 25; la prima versione era stata parzialmente dichiarata illegittima da Corte cost. n. 2/2004). All'art. 2, rubricato «Principi e finalità», al comma 2, lett. d) è scritto: «La Regione ispira in particolare la sua azione al raggiungimento dei seguenti obiettivi: […] la rimozione di ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, economica e culturale, nonché la promozione della parità di accesso tra gli uomini e le donne alle cariche elettive».

Le elezioni regionali calabresi sono regolate dalla l.r. 7 febbraio 2005, n. 1, che già in origine disponeva l'applicazione della disciplina nazionale 'cedevole', al di là di alcune disposizioni derogatorie dettate dalla stessa legge regionale. Tra queste, il comma 6 dell'allora unico articolo prevedeva che, in conformità agli artt. 51 e 117, comma 7 Cost., le liste elettorali – espressione che dal 2010 riguarda solo le liste provinciali, essendo quelle regionali ridotte al solo candidato Presidente – dovessero «comprendere, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i sessi»: si trattava della 'quota minima' avallata dalla Consulta per la legge elettorale valdostana. I numerosi interventi succedutisi sulla legge elettorale calabrese, che hanno aumentato di molto le deroghe alla normativa 'cedevole' (secondo la tecnica della novellazione, definita "impropria" fin da Corte cost. n. 196/2003), non hanno però modificato quell'unica regola di democrazia paritaria. La

sanzione per il mancato rispetto della norma, in ogni caso poco incisiva[111], è dunque l'inammissibilità della lista.

La Regione *Lazio*, nello Statuto (l.r.st. 11 novembre 2004, n. 1), all'art. 6 («Diritti e valori fondamentali») ha previsto al comma 6 di rimuovere «ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nei vari settori di attività attraverso l'attivazione di azioni positive», garantire «le pari opportunità tra donne e uomini nell'esercizio delle funzioni regionali» e assicurare «l'equilibrio tra i sessi nelle nomine e designazioni di competenza degli organi regionali». All'art. 19 («Elezione, composizione e scioglimento del Consiglio»), si legge al comma 2 che «[l]a legge elettorale promuove la parità di accesso tra uomini e donne alla carica di consigliere regionale, anche mediante azioni positive»: il testo aggiunge poco a quanto previsto dalla Costituzione[112].

La l.r. 13 gennaio 2005, n. 2, che regola le elezioni in Lazio, statuisce all'art. 3 che in ogni gruppo di liste provinciali «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati», con arrotondamento all'unità più vicina (comma 2); nelle liste regionali i sessi vanno «rappresentati in pari misura» (comma 3). Le sanzioni sono diverse: per il 'listino' c'è l'inammissibilità, per le liste la legge prevede, come nella prima versione della legge pugliese, che i soggetti politici inadempienti versino

[111] Cfr. A. Rauti, *La legislazione elettorale regionale*, in C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino 2013, p. 198. Nota concretamente l'autore che il vincolo introdotto dalla legge regionale «può avere qualche peso reale solo in una circoscrizione con un numero molto basso di seggi in palio» (a Vibo Valentia le liste possono arrivare fino a tre candidati e almeno uno dev'essere del sesso sottorappresentato); all'aumentare della magnitudine delle circoscrizioni la clausola «perde progressivamente in valore pratico fino ad operare in talune di esse come una mera clausola di stile». Include anche la Calabria tra le Regioni in cui le misure di democrazia paritaria hanno dato risultati peggiori (nel 2005) B. Pezzini, *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, Bologna 2008, p. 127.

[112] Parla di una previsione piuttosto laconica A. Danesi, *Lo Statuto della Regione Lazio*, in M. Ruotolo, G. Serges (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino 2012, p. 42. L'autore mette anche in luce la potenziale problematicità del riferimento alle azioni positive, vista la 'mano pesante' manifestata da Corte cost. n. 422/1995 e – forse – per il *revirement* non troppo marcato di Corte cost. n. 49/2003; si comprendono le perplessità dell'autore, ma si spera che l'evoluzione del quadro politico-costituzionale possa averle attenuate.

alla Giunta una quota del rimborso delle spese elettorali *ex* l. n. 157/1999 (fino alla metà), proporzionale al numero dei candidati in più rispetto al massimo consentito, con cifre fissate dal Presidente della Regione.

Se la soluzione della (sola) presenza obbligatoria in lista dei due generi non ha ottenuto effetti soddisfacenti, si può dire lo stesso per questo tipo di quote, per il riferimento dello stesso all'intero gruppo di liste (e non alle singole liste) e per il corredo di sanzioni solo economiche: sarebbe facile concludere che 'per comporre liberamente le liste senza essere vincolati sul piano del genere di chi si candida, basta pagare'[113]. Era inevitabile, poi, che la norma non incidesse più col superamento del sistema dei 'rimborsi elettorali': ora di fatto l'inadempimento della clausola di genere è sprovvisto di sanzione. Diverso è il discorso per il 'listino', che deve ospitare candidati e candidate in misura identica: il vincolo è ben più incisivo, perché la ricusazione del listino comporterebbe l'inammissibilità della stessa candidatura di chi aspira alla Presidenza e delle sue liste[114]. Nel 2017 il Lazio ha modificato la propria legge elettorale, introducendo anche nuovi meccanismi volti a ottenere una rappresentanza equilibrata per genere, ma è opportuno parlarne più avanti.

Lo Statuto della *Toscana* (l.r. 11 febbraio 2005) inserisce all'art. 4 tra le finalità prioritarie da perseguire «il diritto alle pari opportunità fra donne e uomini e alla valorizzazione della differenza di genere nella vita sociale, culturale, economica e politica, anche favorendo un'adeguata rappresentanza di genere nei livelli istituzionali e di governo e negli enti pubblici» (comma 1, lett. f)[115].

---

[113] In A. Sterpa, D. Carrarelli, *La forma di governo e la legge elettorale*, in Ruotolo, Serges (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, cit., p. 126 si dice che la capacità deterrente della norma era «indebolita dall'attribuzione al Presidente della Giunta del potere di determinare, con proprio decreto, l'ammontare della sanzione» (ne avevano scritto G. Brunelli, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005, p. 4 e S. Duranti, *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *Federalismi.it*, 2005, n. 7, p. 5).

[114] Per gli effetti delle norme alla loro prima applicazione, analizzati anche da un punto di vista giuridico, cfr. M.G. Rodomonte, *La rappresentanza femminile nel Lazio. Parità di genere in politica,* Roma 2011, pp. 47-52.

[115] L'art. 82 è rubricato «Differenza di genere»: «L'uso, nel presente Statuto, del genere maschile per indicare i soggetti titolari di diritti, incarichi pubblici e stati giuridici è da intendersi riferito ad entrambi i generi e risponde pertanto solo ad esigenze di semplicità del testo».

Al primo voto toscano in regime di 'federalismo elettorale' vigeva la l.r. 13 maggio 2004, n. 25. Essa prevedeva un sistema di liste provinciali, in ciascuna delle quali erano presenti candidature circoscrizionali e candidature regionali, entrambe 'bloccate': nelle prime un genere poteva essere rappresentato al più per due terzi dei candidati (art. 8, comma 4); per le seconde, potendosi presentare per ogni gruppo di liste solo uno o due candidati, indicandone due «ciascun genere [doveva] essere rappresentato» (art. 10, comma 2)[116]. Le misure erano poco efficaci: bastava porre in coda alle liste provinciali 'bloccate' i nomi delle candidate per renderne difficile l'elezione e indicando un solo candidato regionale non scattava l'obbligo di equa rappresentazione dei generi[117].

La situazione sarebbe peggiorata con la l.r. 5 agosto 2009, n. 50: i candidati regionali proponibili da ogni gruppo di liste sarebbero aumentati fino a 5, senza che l'inciso che richiedeva la rappresentanza di ciascun genere cambiasse. Sarebbe perciò stata legittima anche una sola candidatura su cinque del genere meno rappresentato (prima era una su due), quota molto più bassa rispetto a quella (almeno un terzo) posta per i candidati circoscrizionali delle liste provinciali; se già con le regole del 2004 i candidati circoscrizionali avevano meno possibilità di essere eletti (avevano la precedenza i candidati regionali), gli spazi per loro sarebbero calati – vanificando la quota di genere prevista per costoro – se tutti i gruppi di liste avessero schierato cinque candidati regionali, magari con quattro di loro dello stesso genere[118] (e l'unica persona del genere sottorappresentato poteva essere in coda all'elenco dei candidati regionali, rendendone più difficile l'eleggibili-

[116] Alle candidature 'bloccate' si accompagnava la previsione di procedure di selezione dei candidati, regolate con l.r. n. 70/2004. Tra le poche deroghe consentite al recepimento integrale dei risultati della consultazione, c'era la modifica delle graduatorie delle persone candidate solo per veder rispettate le quote di genere previste dalla normativa elettorale, senza che la posizione di chi era candidat* per il genere meno rappresentato potesse essere peggiorata.

[117] Cfr. G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, 2004, p. 205.

[118] G. Tarli Barbieri, *I sistemi elettorali regionali in Italia*, in C. Fusaro (a cura di), *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno Internazionale Sise*, Torino 2010, p. 129 ricorda che la Commissione pari opportunità del Consiglio regionale si era espressa negativamente su tale disposizione.

tà, specie per le liste di minoranza)[119]. Dell'ultimo stadio della legislazione elettorale toscana (l.r. n. 51/2014) è bene parlare nel prossimo paragrafo.

Il nuovo Statuto del *Piemonte* (l.r.st. 4 marzo 2005, n. 1), all'art. 13 («Pari opportunità»), proclamato che «[l]a Regione garantisce le pari opportunità tra donne e uomini e opera per rimuovere, con apposite leggi e provvedimenti, ogni ostacolo che impedisce la piena parità nella vita sociale, politica, culturale ed economica» (comma 1), precisa: «La legge assicura uguali condizioni di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive nonché negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta regionale» (comma 2)[120]. La Regione non si è data una legge elettorale, disciplinando solo l'esenzione dalla raccolta firme con una legge *ad hoc* (l.r. n. 21/2009).

Lo Statuto delle *Marche* (l.r.st. 8 marzo 2005, n. 1) dedica l'art. 3 a «Uguaglianza e differenza di genere». Il comma 1 dà alla Regione il compito di promuovere «nell'ambito delle sue attribuzioni, tutte le iniziative idonee a realizzare il pieno sviluppo della persona e l'uguaglianza dei cittadini, ripudia[ndo] ogni forma di discriminazione e dedica[ndo] particolare attenzione ai giovani e alle persone in condizioni di disagio»; il comma 2 è rivolto alle questioni di genere: «La Regione valorizza la differenza di genere in ogni campo ed attività operando al fine di garantire condizioni di effettiva parità a donne e uomini. Le leggi regionali garantiscono parità di accesso a donne e uomini alle cariche elettive e negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di nomina del Consiglio e della Giunta»[121].

---

[119] Non alleggeriva la situazione la scelta del Consiglio di disporre, con la l.r. 50, il coordinamento del testo della l.r. n. 25/2004, inserendo il genere femminile e maschile di «elettore», «cittadino» e «candidato», novità conservata con la l.r. n. 51/2014. Si è tentati di parlare di adesione solo formale alla 'cittadinanza di genere' perseguita dalla Regione Toscana: v. E.A. Ferioli, *Principi e diritti statutari*, in P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino 2015, pp. 35-37.

[120] L'art. 38 istituisce la Consulta regionale delle elette del Piemonte «con il compito di promuovere la parità di accesso e la presenza delle donne in tutte le assemblee e gli organismi regionali, locali, nazionali ed europei, di aumentare il numero delle elette e di accrescere e consolidare il contributo delle donne alla definizione degli strumenti giuridici che regolano la nostra società». Accanto alla disposizione neutra di principio, dunque, se n'è prevista un'altra centrata sulle donne, rendendo noto l'obiettivo delle misure di riequilibrio.

[121] Sottolineano che «la legge regionale che non rispettasse tali indicazioni sarebbe costituzionalmente illegittima, perché evidentemente contraria ad un principio fondamentale di

La legge elettorale marchigiana – l.r. 16 dicembre 2004, n. 27 – prevede, all'art. 9, comma 6, una quota inderogabile: «In ogni lista provinciale, a pena d'inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore ad un terzo dei candidati presentati con arrotondamento, in caso di decimale, all'unità superiore». La ricusazione della singola lista provinciale squilibrata – il sistema elettorale delle Marche non prevede 'listini' – è stata ritenuta una sanzione «molto efficace»[122].

In *Emilia Romagna* lo Statuto (l.r. 31 marzo 2005, n. 13) all'art. 2 («Obiettivi») mette tra i fini cui la Regione ispira prioritariamente la propria azione anche «il perseguimento della parità giuridica, sociale ed economica fra donne e uomini e la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di tale principio, compreso l'accesso alle cariche elettive, ai sensi degli articoli 51 e 117 della Costituzione» (comma 1, lett. b)[123]. Della legge elettorale, però, si dirà nel prossimo paragrafo, essendo stata approvata molto più tardi.

Passando all'*Umbria*, il suo Statuto (l.r. 16 aprile 2005 n. 21) contiene l'art. 7, rubricato semplicemente «Parità»: nell'unico comma è scritto che «La Regione opera per attuare la piena parità tra uomini e donne nella

funzionamento previsto dallo statuto» L. Pianesi, G.M. Salerno, *Le norme programmatiche, i principi e la tutela dei diritti*, in L. Califano, G.M. Salerno (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Torino 2012, p. 32. L'art. 54, poi, istituisce la Commissione per le pari opportunità, «con sede presso il Consiglio regionale, per garantire le condizioni di effettiva parità a donne e uomini».

[122] V. Fiorillo, M. Rubechi, *L'organizzazione del Consiglio – Assemblea legislativa regionale*, in Califano, Salerno (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, cit., p. 42. Va peraltro segnalato che, alle elezioni del 2005, trovò applicazione una versione 'edulcorata' della norma, essendo richiesta sempre a pena di inammissibilità solo la rappresentanza, in ciascuna lista, di «candidati di entrambi i generi» (l.r. 1° febbraio 2005, n. 5, art. 2, comma 1, lett. c). Ciò era già previsto come disposizione transitoria dalla l.r. n. 27/2004 (art. 25, comma 4, lett. e) ma, dal momento che si era reso necessario differire l'applicabilità dell'intera legge elettorale all'entrata in vigore del nuovo Statuto – soluzione resa necessaria dalla puntuale impugnazione governativa della legge elettorale, proprio perché lo Statuto non aveva ancora terminato il suo *iter* – la Regione aveva scelto di imporre comunque un vincolo minimo, non ancora previsto a livello di disciplina nazionale 'cedevole'.

[123] All'art. 41 è inoltre prevista l'istituzione – avvenuta più in là, con l.r. 15 luglio 2011, n. 8 – della Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini presso l'Assemblea legislativa.

vita sociale, culturale, economica e politica anche con l'adozione di azioni positive. In particolare promuove, con appositi provvedimenti, pari condizioni per l'accesso alle cariche elettive»[124]. La formula, strana crasi tra gli artt. 51 e 117, comma 7 Cost. e le disposizioni introdotte negli Statuti speciali dalla l. cost. n. 2/2001, si accompagna alla più specifica affermazione del comma 3 dell'art. 42 sulla composizione dell'Assemblea legislativa: «La legge elettorale prevede incentivi e forme di sostegno a favore del sesso sottorappresentato»[125].

La legge elettorale umbra (l.r. 4 gennaio 2010, n. 2), l'ultima a essere approvata prima della sent. n. 4/2010, era arrivata quasi cinque anni dopo la legge calabrese e quasi un anno dopo quella campana[126]; all'inizio l'art. 3, comma 3 prevedeva una disposizione simile a quella di Puglia e Lazio, ma con alcune differenze. In Umbria non erano previste misure di riequilibrio per le liste regionali, quando queste ultime nelle due Regioni citate erano state eliminate. Ciò era in parte compensato dall'applicazione della quota massima dei due terzi per il sesso più rappresentato (con arrotondamento all'unità più vicina) nelle liste provinciali non all'intero gruppo di liste, ma a «ogni lista provinciale». La norma però restava poco incisiva: la sanzione non era la ricusazione, ma il pagamento di parte del 'rimborso' delle spese elettorali *ex* l. n. 157/1999, in proporzione ai candidati in eccesso[127]. Sulla

[124] V. anche l'art. 62, che prevede l'istituzione – operata con l.r. n. 6/2009 – del Centro per le pari opportunità.

[125] Ammette A. Pierini, *Principi, valori e diritti nello Statuto*, in M. Volpi, F. Clementi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria,* Torino 2016, p. 157 come gli Statuti, generalmente intesi (non solo quello umbro), abbiano «scarse […] possibilità di incidere su tale materia», dal momento che l'art. 122 Cost. riserva comunque i principi in materia elettorale alla competenza statale, come ribadito da Corte cost. n. 2/2004.

[126] Per la ricostruzione del cammino verso l'approvazione della legge elettorale (comprensivo delle traversie dello Statuto), v. L. Cassetti, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Umbria nella VII legislatura (2000-2005)*, in *Federalismi.it,* 2005, n. 6; F. Clementi, *La legge elettorale regionale*, in Volpi, Clementi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria,* cit., p. 72 ss.

[127] Il fatto che l'ammontare della somma da versare (mai oltre la metà del contributo spettante) fosse stabilito ancora con decreto del Presidente della Giunta, ma su conforme deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, da una parte metteva sullo stesso piano le forze di maggioranza e minoranza, dall'altra parte metteva di fatto l'irrogazione della sanzione nelle mani di quelle stesse forze politiche, che avrebbero potuto anche… lavarsele tra loro.

materia elettorale e sui congegni di democrazia paritaria avrebbe inciso la l.r. n. 4/2015: se ne parlerà nel paragrafo successivo.

La *Liguria* nello Statuto (l.r. st. 3 maggio 2005, n. 1) ha inserito all'art. 2 («Principi dell'ordinamento e dell'azione regionale») una disposizione più generica rispetto alle altre Regioni: al comma 2, lett. b) si legge che la Liguria «assicura, con azioni positive, le pari opportunità in ogni campo, sulla base dei principi di pari diritti e pari trattamento tra le donne e gli uomini», senza riferimenti specifici al momento elettorale[128]. La Regione finora non ha approvato una propria legge elettorale, regolando solo l'esenzione dalla sottoscrizione delle liste (nella l.r. n. 41/2014[129]).

Lo Statuto dell'*Abruzzo*, approvato dopo quelli della 'prima generazione' (l.r. 10 gennaio 2007, n. 1), intitola l'art. 6 «L'uguaglianza tra uomini e donne»: «La Regione riconosce e valorizza le differenze di genere e promuove l'uguaglianza di tutti i diritti, garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo assicurando l'effettiva parità di accesso alle cariche pubbliche ed elettive; adotta programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la presenza equilibrata delle donne e degli uomini nel lavoro, nello svolgimento delle attività di cura, nella rappresentanza e nella partecipazione alla vita sociale, culturale e politica»[130]. La legge elettorale, però, sarebbe arrivata solo nel 2013: se ne dirà a tempo debito.

Oltre un anno e mezzo più tardi, anche la *Lombardia* si è data un nuovo Statuto (l.r.st. 30 agosto 2008, n. 1). L'art. 11, rubricato «Uguaglianza fra uomini e donne. Pari opportunità», è tra i più completi (con quello campano), guardando soprattutto agli Statuti che alle pari opportunità hanno

[128] In origine l'art. 14, co. 2, prevedeva che la legge elettorale ligure assicurasse «le pari opportunità per uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive» ma la disposizione fu impugnata *ex* art. 123 Cost. dal Governo; il giudizio si estinse con Corte cost., ord. n. 353/2005, essendo stato riapprovato nel frattempo lo Statuto senza le disposizioni indubbiate. Cfr. V. Gaffuri, *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in P. Costanzo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino 2011, pp. 56-63.

[129] La collocazione era discutibile: è facile rilevare la totale estraneità delle questioni legate alla raccolta firme rispetto all'argomento della l.r. n. 41/2014 («Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2015»).

[130] L'art. 81 prevede la Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità e della parità giuridica e sostanziale tra donne e uomini: essa è stata istituita con l.r. 14 giugno 2012, n. 26.

dedicato un intero articolo. Il comma 1 contiene l'affermazione di principio: «La Regione riconosce, valorizza e garantisce le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, adottando programmi, leggi, azioni positive e iniziative atte a garantire e promuovere la democrazia paritaria nella vita sociale, culturale, economica e politica». Il comma 2 si occupa del momento elettorale: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza di donne e uomini negli organi elettivi, la legge regionale promuove condizioni di parità per l'accesso alle cariche elettive, ai sensi degli articoli 51 e 117, settimo comma, della Costituzione», ricalcando almeno in parte la struttura delle disposizioni aggiunte agli Statuti speciali dalla l. cost. n. 2/2001, ma con alcune non lievi differenze lessicali[131]. Anche in questo caso, per la legge elettorale si rimanda al prossimo paragrafo.

Ultima Regione da considerare è la *Campania*, il cui Statuto è successivo di meno di un anno a quello lombardo (l.r. 28 maggio 2009, n. 6). Tra i «Principi fondamentali» *ex* art. 1, al comma 2 si legge anche che la Regione «promuove i principi di uguaglianza, solidarietà, libertà, giustizia sociale e pari opportunità tra donne e uomini»; l'art. 5, poi, è dedicato tutto al «Valore della differenza di genere», l'intitolazione più significativa vista sin qui[132]. All'inizio riporta affermazioni generali: «La Regione riconosce e valorizza la differenza di genere nel rispetto della libertà e della dignità umana» (comma 1); «La Regione rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale, economica, politica, e in materia di lavoro, di formazione e di attività di cura; assicura le azioni di promozione della parità anche nelle fasi di pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle azioni stesse» (comma 2). Il comma 3 è il più rilevante: «La Regione, ai fini di cui al comma 2, adotta programmi, azioni ed ogni altra iniziativa tesi ad assicurare il pieno rispetto dei principi di parità, di pari opportunità e di non discriminazione ed il riequilibrio della rappresentanza tra donne ed uomini nelle cariche elettive nonché a promuovere

[131] Il comma 3 prevede: «La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione e nell'accesso agli organi degli enti e delle aziende dipendenti e delle società a partecipazione regionale per i quali siano previste nomine e designazioni di competenza degli organi regionali».

[132] Ritiene il tema affrontato dallo Statuto «con decisione e in via di principio» F. Pastore, *Uno Statuto di «seconda generazione»*, in S. Staiano (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino 2016, p. 40.

condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali e la presenza equilibrata dei due generi in tutti gli uffici e le cariche pubbliche. Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive».

La legge elettorale campana – l.r. 27 marzo 2009, n. 4 – dedica l'intero art. 10 alla «Rappresentanza di genere». All'interno si trovano le disposizioni relative al procedimento elettorale preparatorio, con l'imposizione della quota massima, in ogni lista provinciale (non è previsto il 'listino', ma solo il collegamento al candidato Presidente), di due terzi per il sesso più rappresentato (comma 2) e la precisazione che il mancato rispetto di quel vincolo comporta la non ammissione della lista stessa (comma 3). C'è anche però una norma 'di contorno': la richiesta ai soggetti politici di «assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private» e, quanto ai messaggi autogestiti, di «mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio».

Soprattutto, però, la l.r. n. 4/2009 si è distinta per l'introduzione della 'doppia preferenza di genere'[133], che in Europa ha fatto la sua comparsa effettiva proprio in Campania[134]: essa è stata qualificata, mentre ancora era in gestazione, come «un meccanismo normativo che favorisca la manifestazione di voti di preferenza in favore di candidati di sesso femminile»[135], innestando su una lista sufficientemente equilibrata (magari con una quota) la possibilità di esprimere – in alternativa alla preferenza unica – due preferenze, con la clausola che esse siano rivolte a due candidati di genere diverso. Non si tratta(va) di precostituire un risultato a favore di un genere di candidat* (sarebbe illegittimo, la Corte l'ha sempre detto), ma solo di consentire agli elettori di esprimere la preferenza consueta senza 'sacrificare' il sostegno alla

[133] Tratta del tema, con altre questioni di democrazia paritaria in Campania, M. Troisi, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in Staiano (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, cit., pp. 110-114.

[134] Sulla novità dell'istituto (al di là delle proposte viste nel par. 2), cfr. Caielli, *La nuova legge elettorale della Regione Campania*, cit., p. 3.

[135] F. Pastore, S. Ragone, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, p. 13.

persona dell'altro genere e, per converso, di dare al genere meno rappresentato nelle liste più possibilità di essere scelto (senza che ciò sottragga *chance* a esponenti del genere più rappresentato).

La l.r. n. 4/2009, all'art. 4, comma 3, recita: «L'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. 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». Nel disegnare in concreto uno strumento inedito, la Campania ha scelto la formula che consente (oltre, naturalmente, al voto al solo candidato Presidente, al voto di lista e all'eventuale voto 'disgiunto') tanto l'espressione di una sola preferenza, come in passato, quanto l'espressione di due voti per candidat* di genere diverso[136]; se l'elettore decide di destinare entrambe le preferenze a candidat* dello stesso genere, la legge ha scelto di annullare la preferenza espressa per seconda, anche se si sarebbe potuto decidere di annullare entrambi i consensi, per evitare rischi di trattamenti diversi tra i due soggetti destinatari della preferenza[137].

8. *Dopo la sentenza n. 4/2010, verso l'equilibrio nella rappresentanza a ogni livello*

Trattandosi di una novità assoluta sul piano della tecnica elettorale – e visto l'atteggiamento poco aperto alle novità mostrato in passato dall'esecutivo

[136] Scegliere se concedere solo la doppia preferenza o pure il voto singolo è determinante nell'ottica della garanzia di risultato: permettere all'elettore di esprimere anche una sola preferenza riduce la garanzia di elezione per le persone candidate del sesso sottorappresentato. V. Pastore, Ragone, *Voto di preferenza*, cit., p. 13.

[137] Su una parità di *chance* forse più garantita «se la sanzione prevedesse l'annullamento di entrambe le preferenze, in quanto le conseguenze della violazione della norma sulla preferenza di genere verrebbero subite in eguale misura dai due candidati di sesso maschile (o femminile) prescelti» e sulla consapevolezza che l'ordine con cui l'elettore mette sulla scheda i nomi dei prescelti «non deriva necessariamente da una ragione politica ma da una mera causalità», v. M. Caielli, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, p. 11.

– era quasi certa l'impugnazione da parte del Governo anche della disposizione che prevedeva la doppia preferenza di genere, cosa puntualmente avvenuta. Nel ricorso si lamentava una «evidente menomazione dell'elettorato passivo e di quello attivo»: i candidati dello stesso genere sarebbero stati «discriminati e resi disuguali» all'atto dell'espressione della seconda preferenza (in violazione dell'art. 3 Cost. e pure dell'art. 51, comma 1. Cost., per «un'impropria ragione di ineleggibilità» in base al sesso) e sulla seconda preferenza il voto non sarebbe risultato libero, violando l'art. 48, comma 2 Cost. Un *repackaging*, dunque, delle doglianze espresse contro le norme valdostane (2002), con poche novità.

È toccato al giudice delle leggi, con la sentenza n. 4/2010[138], sciogliere il nodo e dare di nuovo torto al Governo, dichiarando infondata la questione. Ricordati il fondamento statutario (sull'art. 5, comma 3 St., di cui è sottolineata la mancata impugnazione, ma l'esecutivo aveva già mostrato di ritenere solo programmatiche norme simili) e la compatibilità dei fini di riequilibrio della rappresentanza col nuovo testo dell'art. 51, comma 1 e l'art. 117, comma 7 Cost., la Consulta ha riconosciuto un quadro normativo (costituzionale e statutario) «ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale»: un quadro che, sulla base della palese e storica sottorappresentazione femminile nelle assemblee elettive, suggeriva di adottare «misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale»[139].

Posta la varietà di mezzi per raggiungere lo scopo, la Corte richiamava il divieto di adottare misure in grado di attribuire direttamente i risultati auspicati (mostrando di non avere superato del tutto – o di non poter/voler ritenere superabile? – la sentenza n. 422/1995) o di incidere sull'esito delle scelte degli elettori. Riconosceva però il mutamento parziale di posizione della sentenza n. 49/2003: essa, stante il quadro costituzionale in evoluzione, aveva limitato la lettura del precedente alla necessità di evitare che i vincoli

[138] Corte cost., 15 dicembre 2009 - 14 gennaio 2010, n. 4 (pres. Amirante, red. Silvestri).
[139] Nota Rodomonte, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia,* cit., p. 115 che la Corte non sarebbe stata tenuta a richiamare l'art. 51 Cost., essendo l'unico parametro necessario l'art. 117, comma 7: l'autrice ne deduce che la Consulta paia «considerare i due articoli come parte ormai di un quadro complessivo unico ed evidentemente coerente».

di riequilibrio ledessero la parità di *chance* di liste e candidat*, alterando 'in uscita' il risultato o avvantaggiando alcun* candidat* per il loro genere[140].

Il giudice delle leggi notava che la doppia preferenza era solo una facoltà (l'elettore poteva continuare a esprimerne una, senza vincoli) e l'invalidità avrebbe colpito solo la seconda preferenza dello stesso genere, senza infirmare la «prima scelta dell'elettore». Il risultato elettorale non veniva prefigurato, né si alterava la rappresentanza: un maggior equilibrio sarebbe stato incentivato, ma non era imposto o scontato (la maggioranza degli elettori avrebbe potuto continuare a esprimere una sola preferenza, magari addirittura beneficiando soprattutto candidate, ribaltando la situazione).

Dal punto di vista dell'elettore, invece, per la sentenza la legge non limitava o condizionava le sue scelte, ma fissava «criteri con i quali queste devono essere effettuate», come il numero delle preferenze da esprimere, secondo «indirizzi di politica istituzionale» che possono mutare ma non ledono la libertà degli elettori. Non lo farebbe neanche il vincolo di genere legato all'espressione della seconda preferenza, essendo «una facoltà aggiuntiva» (mentre nelle altre Regioni le preferenze erano limitate a una o, come in Toscana, a nessuna) che introduceva «solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice», che punta a ottenere «indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva», che però sarebbe effetto solo delle «libere scelte degli elettori». Il fatto che il votante resti libero di esprimere una sola preferenza e che comunque il vincolo di genere sulla seconda preferenza non attribuisca vantaggi direttamente identificabili a chi si candida in ragione del proprio genere, «posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice», non lede in alcun modo il diritto di elettorato attivo e passivo.

La 'coda' della parte motiva pareva completare il discorso iniziato con la sent. n. 49/2003, quando la Corte aveva ammesso che i partiti avevano compiuto ben poco di ciò che ci si poteva attendere da loro in tema di riequilibrio della rappresentanza, cosa che di fatto – assieme al mutamento del

[140] In questo senso, Lorello, *Quote rosa e parità tra i sessi*, cit., p. 16 nota che la «saldatura» le due sentenze precedenti «serve alla Corte per interpretare la prima alla luce della seconda, attribuendole un nuovo significato, che la depuri da quei contenuti ormai incompatibili con l'intervenuta evoluzione del quadro costituzionale», permettendo così alla Consulta di ricostruire «la linea del proprio ragionamento, secondo un percorso di coerenza e di conseguenzialità».

quadro costituzionale – aveva giustificato l'intervento promozionale della legge. Sette anni dopo, la Consulta ha precisato che la doppia preferenza di genere non avrebbe prodotto una garanzia di risultato: «resistenze culturali e sociali, ancora largamente diffuse, potrebbero frustrare l'intento del legislatore regionale, perpetuando la situazione esistente» di marcato squilibrio di genere, non solo a livello regionale. I partiti non sono citati *apertis verbis*, ma è facile intravederli tra i responsabili delle resistenze culturali e sociali.

Nel 2003 il giudice delle leggi aveva 'salvato' uno strumento blando come la quota che impediva le liste monogenere, anche se per parte della dottrina la possibile illegittimità stava proprio nella sua incisività irrisoria; sette anni dopo sembra aver fatto un passo avanti, togliendo di mezzo (alcuni) dubbi su un congegno che appare più efficace (specie se combinato a un sistema di quote vincolante) e agisce al momento della scelta dell'elettore, dunque nella fase più delicata, in cui elettorato attivo e passivo finiscono per incontrarsi e che le stesse sentenze della Corte costituzionale hanno circondato di attenzioni (anche con riguardo al 'prima' e al 'dopo').

Certo, non tutto è risolto e chiarito, a partire dalla distinzione tra azioni antidiscriminatorie e positive. Lo Statuto campano cita queste ultime come strumento per ottenere «condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne» al Consiglio regionale; la stessa Corte ha riconosciuto l'art. 5 St. come fondamento della norma di legge, l'ha inserito nel quadro di rango superprimario da considerare e ha sottolineato che quella disposizione non era stata impugnata *illo tempore* dal Governo[141], eppure ha detto pure che

[141] S. Leone, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 93 ss. Traeva da questi tre punti l'idea che la disposizione statutaria avesse valore precettivo e che, di più, per la Corte lo stesso Statuto potesse dettare disposizioni di principio in materia di pari opportunità: l'eventualità era stata ritenuta legittima da M. Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008, pp. 70-71, non essendo previsto dall'art. 117, comma 7 (letto assieme all'art. 123) un riparto rigido come quello *ex* art. 122 Cost. Di un probabile «cambiamento di passo» rispetto a Corte cost. nn. 372-378-379/2004 parlava M. Raveraira, "*Preferenza di genere": azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2010, n. 3, p. 6. Sul valore delle norme di principio inserite negli Statuti, in chiave più ampia e con attenzione alla giurisprudenza costituzionale, v. L. Bianchi, *Le norme di principio negli Statuti*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino 2006, pp. 45-57; con riguardo alla materia elettorale (sia

quella introdotta dall'art. 4, comma 3 della l.r. n. 4/2009 è «una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»[142]. Ciò equivale a dire che per il giudice delle leggi *non è* un'azione positiva.

Il fatto che la Consulta abbia voluto precisare ciò induce a riflettere. Da una parte, sembra di individuare ancora il peso dell'antico precedente del 1995 (tanto rilevante da suggerire ai giudici di marcare le distanze tra il nuovo caso e quello di quindici anni prima). Dall'altra, si è tentati di chiedersi che peso la Corte stessa riconosca davvero alla fonte statutaria: il riferimento esplicito all'azione positiva in essa contenuto[143] avrebbe reso meno necessario inquadrare la doppia preferenza di genere come semplice «norma riequilibratrice». In concreto, peraltro, sarebbe stato difficile interpretare la possibilità della seconda preferenza come un vantaggio a favore di un genere specifico e non come un'opportunità in più data all'elettore e, indirettamente, a candidate e candidati[144].

---

pure riferendosi, anche qui, agli 'statuti di prima generazione') G. Tarli Barbieri, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005,* cit., pp. 111-135, spec. 126 ss.

[142] Manifestava comunque dubbi sul senso di questa frase – non scevra da ambiguità, come si cercherà di dimostrare tra poche righe – M. Raveraira, "*Preferenza di genere*", cit., pp. 5-6.

[143] Un riferimento, peraltro, non gradito da tutta la dottrina: non lo riteneva opportuno, ad esempio, E. Catelani, *La tutela delle pari opportunità negli statuti e nella legislazione elettorale*, in E. Catelani, E. Cheli (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna 2008, p. 244.

[144] Lo notava in modo condivisibile (entro un giudizio positivo sulla sentenza) L. Carlassare, *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 81-84. Nega che si possa considerare un'azione positiva la preferenza di genere per «l'effetto di riequilibrio (distorsivo?) che essa eventualmente e indirettamente produce nell'ambito di operatività della opzione per la duplice preferenza» L. Califano, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, p. 2. Preferisce inquadrare la doppia preferenza di genere in un *tertium genus*, intermedio e diverso rispetto alle azioni positive e alle norme discriminatorie Leone, *La preferenza di genere*, cit. Riteneva che la Corte avesse perso «un'altra occasione per superare, con le opportune argomentazioni, il "tabù" delle misure dichiaratamente a sostegno delle candidature femminili», consentendone la configurazione come azioni positive Caielli, *La promozione della democrazia paritaria*, cit., p. 15. Sul tema v. A. Maresca, *La promozione della rappresentanza di genere tra ipotesi di azioni positive e normative antidiscriminatorie*, in *Dirittifondamentali.it*, 2012, n. 1.

Altri punti hanno convinto in parte certa dottrina favorevole a quella preferenza, ma dubbiosa sul rispetto della libertà del voto e dell'eguaglianza dei suoi effetti[145], come sulla mancanza – anche stavolta – di riflessioni in più proprio sulla libertà del voto, essendo «fin troppo facile» sostenere solo che due preferenze sono più e meglio di una, senza interrogarsi a fondo sulle situazioni in cui per le preferenze non c'è spazio (tutti i casi di liste 'bloccate')[146]. Non è mancato chi – pur condividendo il contenuto della sentenza

[145] Sosteneva che, in realtà, il contenuto del diritto di voto risulta direttamente limitato – per la seconda preferenza – poiché è «valido solamente in ragione di un certo contenuto […] mentre non è valido se assume un contenuto diverso» e che il voto di chi utilizza lo strumento messo a disposizione dalla Regione finisca per avere un peso doppio (già 'in entrata') rispetto a quello di chi, non condividendo quello stesso strumento o il fine da perseguire, sceglie di votare due candidati dello stesso genere M. Olivetti, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 84-93. Riconosceva comunque che il voto dell'elettore per la seconda preferenza era condizionato – sia pure in misura legittima – perché non gli era «consentito di votare *utilmente* per qualsiasi candidato» Leone, *La preferenza di genere*, cit., par. 4. V. anche A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano 2011, pp. 49-70, spec. 67, che parla della doppia preferenza di genere come «meccanismo che, per quanto al limite, si [mantiene] in un quadro di compatibilità con i confini costituzionali dell'istanza di pari opportunità e con le esigenze del bilanciamento con il principio di eguaglianza e libertà del voto».
Più di recente, Abbondante, *Democrazia paritaria e partecipazione politica*, cit., pp. 145-146 ha parlato di una libertà di voto «in ordine al "se" e al "chi" […] totalmente piena» solo per la prima preferenza e di una compressione sul 'se' quanto alla seconda, per cui sarebbe stato più opportuno che i giudici costituzionali avessero ragionato in termini di bilanciamento tra la libertà di voto e l'equilibrio di genere nella rappresentanza, valori egualmente protetti dalla Costituzione. Rilevava l'effetto combinato del vincolo alla seconda preferenza e della sovrapposizione degli effetti di questa (sul piano dell'elettorato passivo) a quelli delle quote comunque previste Girotto, *Quote 'elettorali' e quote 'politiche'*, cit., pp. 158-159. Non c'era invece alcuna compressione della libertà di voto (potendo comunque l'elettore esprimere anche solo un voto di lista o un solo voto di preferenza) per M.G. Rodomonte, *La parità di genere e l'accesso delle donne alle cariche elettive tra riforme costituzionali e novità legislative*, in R. Nania (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Torino 2012, pp. 421-450, spec. 439. Qualifica la soluzione campana (anche dal punto di vista dell'*iter* che ha condotto ad adottarla) come *best practice* A. Deffenu, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino 2012, pp. 86-89.
[146] Ampliava la riflessione Caielli, *La promozione della democrazia paritaria*, cit., p. 12.

– ha ritenuto 'anomalo' uno strumento che, invece che tutelare autonomamente l'equilibrio nella rappresentanza, si affidi alle scelte dei votanti per raggiungere (eventualmente) tale scopo[147].

Resta il fatto che la doppia preferenza di genere, innestandosi su un sistema elettorale – prevalentemente proporzionale con preferenza – ritenuto più *woman-friendly* rispetto ad altri (specie se a lista 'bloccata' o basati su collegi uninominali)[148], ha prodotto come effetto pratico «l'elezione di donne in grado di raccogliere un consenso diretto alla loro persona da parte degli elettori mediante il voto di preferenza»[149]. Un risultato, a ben guardare, pienamente rispettoso dei canoni fissati dalla Corte già nella criticabile sentenza del 1995, poiché lascia comunque totalmente nelle mani degli elettori la determinazione di eletti ed elette e non attribuisce vantaggi diretti in ragione del sesso di chi è candidati. La formula usata, più che neutra, appare simmetrica (sono citati espressamente i due generi, legati – come rileva la sentenza – da un rapporto di «reciproco e paritario condizionamento»), ma non è diverso l'atteggiamento del legislatore, volto a rendere il più possibile accettabile il nuovo congegno elettorale, soprattutto agli occhi del giudice costituzionale[150]. Obiettivo, a quanto pare, centrato.

---

[147] G. Ferri, *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 902-915, spec. 914 s. L'autore ammette che il meccanismo preferenziale avrebbe potuto essere efficace *ex se* ove l'elettore non avesse avuto a disposizione anche la preferenza singola, ma solo quella doppia: sarebbe stata «una soluzione assai più garantistica per la "rappresentanza di genere"», ma probabilmente non sarebbe stata considerata legittima nell'attuale quadro costituzionale perché avrebbe predeterminato un risultato quanto al rapporto numerico tra i generi nell'assemblea, per cui sarebbe stata necessaria una specifica e valida copertura costituzionale.

[148] Ricordava come il carattere di sistema *woman-friendly* fosse stato messo in luce dalla migliore dottrina politologica e giuridica Caielli, *La nuova legge elettorale della Regione Campania*, cit., p. 11. Sottolineava però, allo stesso tempo, che proprio il sistema delle preferenze tendeva innanzitutto a premiare candidature già forti e, dunque, la visibilità delle candidature femminili passava anche attraverso «l'adozione di nuove misure di sostegno, anche economico, […] in relazione all'accesso paritario ai *media* Califano, *L'assenso "coerente"*, cit., p. 1.

[149] L'avevano scritto, prima che le norme campane fossero perfezionate, Pastore, Ragone, *Voto di preferenza*, cit., p. 14.

[150] Metteva in guardia dall'«ipocrisia del legislatore», che (come si è ricordato) «cela il reale obiettivo» delle misure di democrazia paritaria, cioè (per l'autrice) non «la eguale presenza in tutti le assemblee elettive dei due sessi, bensì […] porre rimedio alla persistente situa-

La decisione della Corte costituzionale sulla doppia preferenza di genere adottata in Campania avrebbe avuto effetti tali da poterla assumere come presupposto e fatto di apertura dell'ultima fase della normativa, non più solo regionale ma finalmente anche statale. Si ritiene opportuno prima completare la trattazione relativa alle Regioni, per poi tornare indietro nel tempo e passare alle norme prodotte dal Parlamento.

8.1. *Le più recenti norme regionali*

Come si è notato, entro il 2010 la maggior parte delle Regioni si era data un nuovo Statuto (a inserire negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata le disposizioni sul riequilibrio della rappresentanza aveva provveduto la l. cost. n. 2/2001); molte di esse si erano anche dotate di una propria legge elettorale, con le varie disposizioni di democrazia paritaria passate in rassegna nelle pagine precedenti. Dopo Corte cost. n. 4/2010, hanno approvato e hanno visto entrare in vigore il loro Statuto il Veneto, il Molise e, da ultima, la Basilicata; tutte queste Regioni attualmente dispongono di una propria legge elettorale regolarmente vigente; a esse si aggiungono le leggi elettorali approvate da Lombardia, Sardegna, Abruzzo ed Emilia Romagna, nonché le riforme significative di Toscana, Umbria, Puglia e Lazio. Le norme, dunque, saranno analizzate secondo l'ordine appena indicato, ad eccezione della Puglia, di cui si è detto nel par. 7.

Lo Statuto del *Veneto* (l.r.st. 17 aprile 2012, n. 1) prevede all'art. 6, tra i «Diritti e obiettivi delle politiche regionali», che la Regione «riconosce e valorizza le differenze di genere e rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità tra uomo e donna» (comma 1, lett. c). All'art. 34 («Elezione e composizione del Consiglio regionale»), l'ultimo periodo del comma 3 recita: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale promuove condizioni di parità per l'accesso alle cariche elettive», calco parziale del testo lombardo, ispirato a sua volta alle disposizioni degli Statuti speciali introdotte con l. cost. n. 2/2001 (ma si parla pure qui di

zione di svantaggio in cui versano le donne in politica, derivante da trattamenti giuridici discriminatori che sono cessati […] da pochi decenni» Caielli, *La nuova legge elettorale della Regione Campania*, cit., p. 14; cfr. Ead., voce *Azioni positive*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. 2008, spec. p. 22 ss.

accesso *alle cariche elettive*, non *alle consultazioni elettorali*)[151].

La legge elettorale veneta (l.r. 16 gennaio 2012, n. 5) si basa sulla competizione tra liste provinciali concorrenti, eventualmente coalizzate (ciascuna esprime un candidato Presidente). L'art. 13, comma 6 prevede: «In ogni lista provinciale, a pena d'inammissibilità, se il numero dei candidati è pari, ogni genere è rappresentato in misura eguale, se il numero dei candidati è dispari, ogni genere è rappresentato in numero non superiore di una unità rispetto all'altro genere. Nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere». L'offerta di candidati è in sostanza paritaria, anche nella presentazione con l'inserimento alternato (che non attribuisce in automatico seggi: le liste non sono 'bloccate'); la legge conserva la preferenza unica, essendo mancata l'introduzione della doppia preferenza di genere[152].

In *Molise* lo Statuto (l.r. 18 aprile 2014, n. 10) dedica l'art. 6 alla «Parità»: nell'unico comma si legge che «La Regione opera per attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica. Promuove la parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive». Una ribattuta, dunque, dell'art. 117, comma 7 Cost., almeno per il periodo finale che qui interessa[153].

Recentissima è la disciplina elettorale molisana (l.r. 5 dicembre 2017, n. 20), che prevede una competizione tra liste in un'unica circoscrizione regionale, con l'attribuzione di un premio di maggioranza e la garanzia di rappresentanza delle minoranze. Nelle liste regionali che si affrontano – coalizzate

[151] V. pure l'art. 64 St. («Differenza di genere»), che ribatte l'art. 82 St. Toscana. Su tali disposizioni come segno della «sensibilità del legislatore regionale nel rendere immediatamente percepibili al cittadino i principi di diretta derivazione costituzionale collegati all'attuazione delle pari opportunità sul territorio» v. L. Lanzoni, *La legislazione per la realizzazione delle pari opportunità*, in P. Cavaleri, E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 211-214, spec. 212.

[152] Cfr. I. Carlotto, *La legge elettorale del Veneto*, in Cavaleri, Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, cit., pp. 203-210, spec. 209-210.

[153] Ammette «la difficoltà del legislatore statutario molisano nell'uscire dalla genericità in alcune disposizioni» di principio, comprese quelle sulla parità tra i sessi E.A. Ferioli, *Principi statutari,* in M. Della Morte, G. Meloni (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Torino 2017, p. 20. Nota l'autrice che, pur prevista, non è stata 'statutarizzata' la Commissione regionale per le pari opportunità (istituita nel 1994) e, più in generale, non ci sono altri accenni alla parità nello statuto (nemmeno con riferimento alla Giunta) o nella normativa regionale sulle nomine (l.r. n. 16/2002), mai integrata.

o meno, tutte collegate a una persona candidata alla Presidenza – in base all'art. 7 («Rappresentanza di genere»[154]) la quota massima per il «sesso» più rappresentato è del 60% (comma 2): se la norma non è rispettata, l'Ufficio elettorale «riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente il sessanta per cento dei candidati, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista», dichiarando inammissibili le liste che, a causa delle cancellazioni, contengano meno candidati rispetto al minimo prescritto dall'art. 5, comma 7. A ciò e a un'ulteriore misura di eguaglianza sostanziale relativa alla propaganda elettorale[155], si accompagna la previsione della doppia preferenza di genere (art. 10, comma 1).

Lo Statuto della *Basilicata* è mancato a lungo all'appello: la l.r. st. 17 novembre 2016, n. 1 può far ritenere conclusa – al di là di possibili modifiche – la "stagione statutaria", ben più lunga del previsto. È dedicato alla «Parità di genere» l'art. 6: la Regione «valorizza la rappresentanza dei due generi e promuove il diritto alle pari opportunità» (comma 1); «rimuove ogni discriminazione che impedisce la parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale, politica, economica e in materia di lavoro; promuove la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive» (comma 2, che anche qui ribatte in pieno l'art. 117, comma 7 Cost.); «assicura le azioni di promozione della parità ed attua il monitoraggio e la valutazione delle stesse» (comma 3); «opera per prevenire e contrastare tutte le forme di discriminazione sessuale, le molestie e ogni altra forma di abuso […]» (comma 4); si prefigura infine l'istituzione dell'organismo di parità e pari opportunità.

Quanto alla legge elettorale lucana, dopo che buona parte della l.r. 19 gennaio 2010, n. 3 era stata dichiarata illegittima da Corte cost. n. 45/2011, essendo stata approvata a Statuto non ancora adottato (ma nel testo non c'erano misure di democrazia paritaria), precede di poco l'uscita di questo volume la pubblicazione della l.r. 20 agosto 2018, n. 20, che ha dotato la Basilicata di norme elettorali simili a quelle del Molise, anche quanto ai

[154] Il comma 1 contiene l'affermazione di principio «Le elezioni del Consiglio regionale assicurano la rappresentanza di genere».

[155] L'art. 7, comma 4 richiede che i vari soggetti politici assicurino «la presenza di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private» e, all'interno dei 'messaggi autogestiti', mettano «in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio».

congegni di equilibrio di genere nella rappresentanza[156].

Passando alle Regioni che avevano approvato lo Statuto prima della sentenza n. 4/2010, si parte dalla *Lombardia*, le cui elezioni sono regolate da l.r. 31 ottobre 2012, n. 17. Al comma 11 dell'art. 1 è contenuta l'unica disposizione sull'equilibrio della rappresentanza: «Le liste provinciali plurinominali, a pena di esclusione, sono composte seguendo l'ordine dell'alternanza di genere». Ciò significa che nelle liste provinciali – il nuovo sistema elettorale non prevede i 'listini' – candidate e candidati devono essere in egual numero, potendo differire al più di un'unità[157]; la misura pare abbastanza cogente – vista la sanzione della ricusazione della lista – e dunque produttiva di efficacia, ma non è stata affiancata dall'adozione della doppia preferenza di genere, a dispetto della notevole somiglianza tra il sistema elettorale campano e la nuova formula adottata in Lombardia.

L'anno successivo si è approvata la legge elettorale per la *Sardegna* (l.r.st. 12 novembre 2013, n. 1). All'art. 4, dedicato alle «Liste circoscrizionali», è d'interesse il comma 4: «In ciascuna lista circoscrizionale, a pena di esclusione, ciascuno dei due generi non può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; si arrotonda all'unità superiore se dal calcolo dei due terzi consegue un numero decimale». La quota è resa vincolante grazie alla sanzione dell'esclusione; anche l'assemblea regionale sarda, però, ha scelto di non introdurre la doppia preferenza di genere.

[156] In particolare, all'interno di una competizione tra liste (coalizzate o meno) nelle due circoscrizioni provinciali, con premio di maggioranza alla lista o alla coalizione legata alla persona candidata alla Presidenza più votata, in ogni lista circoscrizionale ciascun «sesso» non può essere rappresentato oltre il 60%, altrimenti «i candidati eccedenti vengono esclusi dalla lista, a partire da quelli collocati in coda» (art. 3, comma 3); se così facendo, la lista contiene meno candidat* rispetto al minimo prescritto dall'art. 10, comma 4, l'Ufficio centrale circoscrizionale le dichiara non valide (art. 12, comma 1, lett. b). A ciò si aggiunge la previsione della doppia preferenza di genere (art. 17, commi 1 e 2).

[157] Le *Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature* – predisposte dalla Regione – chiariscono che «l'ordine dell'alternanza di genere comporta una successione di candidati di lista secondo una sequenza che alterna un genere all'altro (liste composte, nell'ordine, da: un uomo, una donna, un uomo, una donna, un uomo etc., ovvero: una donna, un uomo, una donna, un uomo, una donna etc.)». F. Semeraro, *Gli organi della Regione – Il Consiglio regionale*, in L. Violini, Q. Camerlengo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino 2014, 27, deduce che non sarebbero possibili liste con «la sequenza di due o più candidati dello stesso sesso, seppur seguita da un egual numero di candidati dell'altro sesso».

Sempre nel 2013 si dotava di una legge elettorale anche l'*Abruzzo* (l.r. 2 aprile 2013, n. 9). *Ex* art. 1, comma 4, «In ogni lista circoscrizionale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60% […] dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina». Anche qui si è scelta la via della quota imposta, sotto pena di ricusazione: all'art. 13 si legge che l'Ufficio centrale circoscrizionale, entro 24 ore dalla scadenza del termine per presentare le liste circoscrizionali, tra l'altro «verifica se le liste […] rispettano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 4 […]» (comma 1, lett. a) e «dichiara non valide le liste che non corrispondono alle condizioni di cui alla lettera a)» (lett. b); la stessa eventuale riduzione dei candidati al numero dei seggi assegnati alla circoscrizione avviene «cancellando gli ultimi nomi, in ogni caso nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 1, comma 4» (lett. b). Anche qui, però, non si è voluto dare spazio alla doppia preferenza di genere.

Si è invece dovuto attendere il 2014 perché si desse una propria legge elettorale anche l'*Emilia Romagna* (l.r. 23 luglio 2014, n. 21). Anche questa Regione – che al pari di altre, ha eliminato i 'listini', delineando una competizione tra gruppi di liste circoscrizionali concorrenti, eventualmente coalizzati e collegati a una persona candidata alla Presidenza – prevede un sistema di quote, configurato come piuttosto stringente: in base all'ultimo periodo dell'art. 8 («Candidature nelle liste circoscrizionali»), «Nelle liste circoscrizionali, a pena d'inammissibilità, se il numero dei candidati è pari, ogni genere è rappresentato in misura eguale, se il numero dei candidati è dispari, ogni genere è rappresentato in numero non superiore di una unità rispetto all'altro genere», dunque con un effetto simile a quello della legge lombarda, anche se qui non è prescritta l'alternanza.

In compenso, l'Emilia Romagna ha introdotto la doppia preferenza di genere: al comma 2 dell'art. 10 («Modalità di espressione del voto»), dopo la messa a disposizione dell'elettore di una o due preferenze, l'ultimo periodo precisa: «Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza». La formulazione è neutra, non più esplicito-simmetrica come nella legge campana, ma gli effetti del congegno elettorale sono gli stessi[158].

[158] Per altri effetti a livello regionale delle disposizioni costituzionali e statuarie in materia di parità di genere nell'accesso alle cariche regionali, cfr. M. Belletti, *Forma di gover-*

Restano da considerare le Regioni che negli ultimi anni hanno modificato le loro leggi elettorali anche con riguardo agli istituti di democrazia paritaria. Si parte dalla *Toscana*, che con la l.r. 26 settembre 2014, n. 51 ha mutato il proprio sistema elettorale, basato ora su gruppi di liste circoscrizionali – collegate a una persona candidata alla Presidenza e con la possibilità di formare coalizioni – sottoposte di nuovo al voto di preferenza e, a scelta dei presentatori delle liste, eventualmente integrate da un massimo di tre candidat* regionali. Tanto le candidature circoscrizionali (art. 8, comma 6), quanto quelle regionali, se vi sono (comma 5) si devono indicare «in ordine alternato di genere» e ciò «a pena di inammissibilità» della lista circoscrizionale: ciò significa che anche in Toscana il numero di candidati e candidate in ogni lista dev'essere uguale o, al più, differire di un'unità; d'altra parte, se per le candidature regionali ("bloccate" nell'ordine e non riportate sulla scheda) l'elencazione alternata è prescritta «a pena di inammissibilità della lista circoscrizionale», questo sembra comportare l'esclusione dell'intero gruppo di liste circoscrizionali.

A questo si deve aggiungere l'introduzione, anche in Toscana, dell'istituto della doppia preferenza di genere, declinata però in modo peculiare per la soluzione decisamente originale adottata per l'espressione del voto: il legislatore regionale, infatti, ha scelto la soluzione della c.d. 'preferenza agevolata', indicando sulla scheda tutti i nomi dei candidati circoscrizionali, per cui l'elettore è invitato a tracciare un segno accanto al nome della persona candidata; è dunque possibile esprimere in questo modo una preferenza oppure due, sapendo che in quest'ultimo caso le preferenze «devono riguardare candidati circoscrizionali di genere diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza» (art. 14, comma 3).

La disposizione precisa che – non potendosi intuire quale preferenza sia stata indicata per prima dall'elettore, non essendo previste indicazioni ordinali e mancando espedienti grafici che consentano di avere informazioni – «per seconda preferenza si intende quella espressa in favore della candidata o candidato circoscrizionale che, tra i due, è collocato successivamente

no, Presidente di Regione e Giunta regionale tra giurisprudenza costituzionale e attuazione statutaria, in M. Belletti, F. Mastragostino, L. Mezzetti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Torino 2016, p. 66.

nell'ordine di elencazione della lista»[159]. Ove l'elettore indichi tre preferenze, sono validi «i voti di preferenza espressi per le prime due candidate e candidati di genere diverso ovvero per la prima candidata o candidato qualora tutte le preferenze siano riferite a candidate o candidati dello stesso genere» (comma 5).

Quanto all'*Umbria*, la l.r. 23 febbraio 2015 n. 4 è intervenuta, pochi mesi prima della fine della consiliatura, a modificare e integrare le regole scritte cinque anni prima senza abrogarle; lo stesso fa con le disposizioni della l. n. 108/1968, recepite nel 2010[160]. L'art. 9 della nuova legge sostituisce l'art. 9 della l. n. 108/1968: quest'ultima disposizione, al suo nuovo comma 2 (valido dunque solo per l'Umbria) stabilisce che nelle liste regionali – evoluzione delle liste circoscrizionali, dopo la trasformazione dell'intera Regione nell'unica circoscrizione prevista e l'abolizione dei "listini" – «a pena d'inammissibilità, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al sessanta percento dei candidati», con arrotondamento all'unità superiore per il genere meno rappresentato; la quota è dunque resa più severa rispetto al passato, sia perché si passa dai due terzi al 60%, sia per l'introduzione dell'inammissibilità della lista come sanzione.

L'art. 13, poi, ha aggiunto l'art. 11-*bis* alla l. n. 108/1968: il suo comma 2, che descrive la scheda elettorale, dopo aver statuito che l'elettore può esprimere una o due preferenze, precisa che «Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di genere diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza»: si introduce dunque

[159] Viene naturale condividere i già ricordati dubbi di parte della dottrina sull'opportunità di annullare solo la preferenza indicata per seconda: qui una preferenza risulta 'prima' o 'seconda' solo in base all'ordine scelto dal gruppo che ha presentato la lista, non per ragioni connesse alla volontà dell'elettore, che rischia di passare sotto silenzio. Quanto alla parità di *chance* tra candidate e candidati, non c'è un genere in astratto favorito dalla disposizione, ma non pare ragionevole che una persona si veda annullare un voto di preferenza solo perché è stata inserita in lista (non per sua scelta) in una posizione inferiore e l'elettore non ha rispettato le regole. Sul punto sia consentito il rinvio a G. Maestri, A. Folchetti, *La Toscana, un laboratorio giuridico-elettorale in continua attività*, in *Diritti regionali*, 2017, n. 3, pp. 270-346, spec. 318 e 336.

[160] Per le critiche a questo *modus procedendi* – che obbliga a una lettura sistematica dei testi del 2010, del 2015 e della disciplina 'cedevole' – v. E. Catelani, *Le modifiche alla legge elettorale della Regione Umbria 23 febbraio 2015 n. 4 fra profili formali e dubbi di costituzionalità*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015; Clementi, *La legge elettorale regionale*, cit., p. 77.

la doppia preferenza di genere, adottando la soluzione campana ma con la formula più neutrale utilizzata in Emilia (anche se lì si parla di sesso e non di genere).

Il Consiglio regionale del *Lazio*, alla fine di ottobre del 2017, ha scelto di intervenire di nuovo sulle proprie norme elettorali, approvando l'articolato della l.r. 3 novembre 2017, n. 10, innovando in modo significativo la disciplina (tra le novità più evidenti, l'abolizione del 'listino' regionale, l'assegnazione di almeno un consigliere a ogni provincia e l'introduzione del divieto del terzo mandato consecutivo per il Presidente). Per quanto interessa qui, la riforma ha introdotto anche – al nuovo art. 3, comma 2 della l.r. n. 2/2005 – un sistema di quote che prevede una presenza paritaria di uomini e donne nelle liste circoscrizionali (o con la differenza massima di un'unità, ove le candidature siano in numero dispari) a pena di inammissibilità, abbinandolo all'adozione della doppia preferenza di genere (art. 5-*bis*, comma 4 della l.r. n. 2/2005), nel rispetto di quanto richiesto dal nuovo testo della l. n. 165/2004.

Come si è notato, non hanno ancora emanato una propria legge elettorale Liguria e Piemonte (per loro, in ogni caso, vale la disciplina nazionale 'cedevole' e varrà, se e quando vorranno dotarsi di proprie leggi elettorali, quanto previsto dalla l. n. 165/2004 dopo la sua modifica nel 2016); a dispetto di ciò si può non essere pessimisti sull'attuazione della democrazia paritaria a livello regionale. La situazione è di certo migliorata rispetto a pochi anni fa, quando i passi compiuti erano così insoddisfacenti da far dire ad alcuni che «il percorso italiano verso una rappresentanza paritaria dei generi all'interno degli organi elettivi nazionali e regionali non [era] giunto a compimento, ma neanche a risultati degni di nota»[161]. Il concorso del tempo, della giurisprudenza costituzionale (in evoluzione), della sensibilità di alcun* componenti della classe politica e della pazienza e della costanza – doti non giuridiche, ma essenziali – di molte persone, al di là dei risultati numerici[162] ha permesso di migliorare la consapevolezza e di arrivare (con

[161] Pastore, Ragone, *Voto di preferenza*, cit., 1.

[162] I quali, peraltro, vanno valutati con prudenza perché sono dipendenti da diverse variabili. V. l'attenta analisi di P. Faraguna, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa",* in F. Spitaleri (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino 2013, pp. 41-84, spec. 72 ss.

ritardo) a considerare la democrazia paritaria come un obiettivo prioritario, urgente da raggiungere anche per le Regioni.

8.2. *Il Parlamento legifera sulla parità, da Strasburgo ai Comuni*

Si è scelto di completare per primo il discorso legato all'operato dei legislatori regionali in tema di democrazia paritaria, vista la maggior continuità del loro impegno (pur disomogeneo) dimostrata negli anni; ciò non toglie che, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 51, comma 1 Cost., pure in Parlamento si siano discusse varie proposte volte all'equilibrio di genere nella rappresentanza. Solo dal 2012, tuttavia, il legislatore nazionale ha iniziato ad approvare norme più incisive e dedicate a ogni livello di rappresentanza, mentre negli anni precedenti i risultati dell'attività legislativa in quell'ambito sono stati piuttosto scarsi, pur non essendo mancate le occasioni per intervenire.

Di seguito si darà conto della produzione di norme prima con riguardo alle elezioni europee, poi a quelle amministrative, a quelle regionali e, per finire, a quelle politiche, materia su cui il Parlamento è tornato – per necessità, viste anche le due sentenze di declaratoria di illegittimità costituzionale parziale delle ll. nn. 270/2005 e 52/2015, ovviamente per ragioni non legate alla democrazia paritaria – in più di un'occasione.

* * *

La trattazione inizia dalle *elezioni europee* perché con riguardo a esse vennero approvate le prime norme volte a un maggior equilibrio di genere tra le persone elette. La legge 8 aprile 2004, n. 90 («Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004»), infatti, oltre a uniformare in tutte le circoscrizioni la possibilità per l'elettore di esprimere tre preferenze[163] (senza la previsione, ancora, della 'preferenza di genere'), conteneva l'art. 3, rubricato «Pari opportunità»: con riferimento alle prime due tornate elettorali successive all'entrata in vigore della legge, in tutte le candidature rac-

[163] Ciò era inizialmente previsto solo per la 1 Circoscrizione, mentre per le altre le preferenze erano soltanto due (nell'Italia insulare addirittura una sola).

colte sotto lo stesso contrassegno nell'insieme delle cinque circoscrizioni nessuno dei sessi poteva essere rappresentato oltre i due terzi (calcolando la quota sul totale delle persone candidate in tutta l'Italia, senza conteggiare le multicandidature). Come sanzione era prevista l'inammissibilità in caso di liste circoscrizionali monogenere, mentre negli altri casi sarebbe stato decurtato l'importo del rimborso elettorale *ex* l. n. 157/1999 per le elezioni europee, con un taglio proporzionale al numero dei candidati in più, fino ad un massimo della metà della somma spettante; le risorse sottratte alle liste meno virtuose sarebbero state invece erogate (in proporzione ai voti ottenuti) ai partiti che erano riusciti a eleggere «una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi»[164].

[164] La previsione era inizialmente contenuta nell'A.S. 2791, d.d.l. governativo volto ad adeguare la normativa delle elezioni europee alla decisione 2002/772/CE, del Consiglio e a dettare altre disposizioni in materia elettorale (in particolare, sulla possibilità di accorpare elezioni europee e amministrative). Nella relazione si leggeva che la quota si poneva come «misura di attuazione del nuovo articolo 51 della Costituzione. La revisione costituzionale approvata lo scorso anno […] ha posto al centro dell'attenzione del legislatore la necessità di porre rimedio alla questione, ormai ampiamente conosciuta e denunciata, della bassa rappresentanza femminile nelle assemblee elettive. / Anche nel Parlamento europeo, purtroppo, l'Italia si colloca come fanalino di coda perché è evidente l'esistenza di una situazione di forte sottorappresentanza delle donne. / Tale difetto reclama misure specifiche di intervento che, pur ponendosi come temporanee (attraverso le cosiddette *sunset clause*), siano idonee ad avviare dei meccanismi volti a recuperare ciò che costituisce oggi un forte *deficit* del sistema democratico».
Nell'imminenza delle elezioni europee, le disposizioni sulle preferenze, sulle pari opportunità e altre ancora (comprese quelle relative all'accorpamento dei turni elettorali) furono stralciate dal d.d.l. originario, così l'A.S. 2791-*bis* fu esaminato in testo unificato con altre proposte di legge. Dopo l'esame in commissione fu aggiunta la sanzione dell'inammissibilità per le liste circoscrizionali monogenere (emendamento 3.200 del relatore, il forzista Lucio Malan), mentre nel corso della discussione in aule si introdusse l'esclusione delle candidature multiple dal conteggio (emendamento 3.105 – Malan) e la redistribuzione dei rimborsi decurtati alle forze politiche non virtuose (frutto dell'emendamento 3.106 riformulato, della senatrice forzista Maria Elisabetta Alberti Casellati); tutti gli altri emendamenti, più o meno distanti (e volti anche a introdurre l'equilibrio di genere in altre consultazioni), vennero respinti.
Nel dibattito (A.P., Senato della Repubblica – XIV Legislatura, sed. ant. 1° aprile 2004, n. 578 – resoconto stenografico, pp. 23-65) si segnalarono le perplessità di Cinzia Dato (Margherita), in base alle quali «il rispetto del criterio delle candidature femminili pari a un terzo, però a livello nazionale» avrebbe consentito ai partiti «di candidare le donne nelle circoscrizioni in cui essi sono più deboli in termini di consenso e di candidare gli

Dopo l'applicazione delle norme introdotte dalla l. n. 90/2004 alle elezioni del 2004 e del 2009 (con effetti in parte soddisfacenti, essendo arrivate le elette al Parlamento europeo prima a sfiorare, poi a superare il 20%), le Camere hanno fatto un nuovo passo avanti verso la democrazia paritaria approvando la legge 22 aprile 2014, n. 65, che modificava la l. n. 18/1979 «in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014». Il testo, esa-

uomini in quelle in cui sono più forti» (per cui la senatrice aveva proposto che la quota valesse a livello di circoscrizione e non più nazionale); Maria Grazia Pagano (Ds) sosteneva gli emendamenti del suo partito, a prima firma di Vittoria Franco, volti a ottenere l'alternanza dei nomi in lista (pur se meno utile, vista la possibilità di esprimere preferenze) e la stabilizzazione della misura, non limitata alle prime due consultazioni; a quote paritarie puntava anche il verde Sauro Turroni. Di interesse, per il taglio della trattazione adottato qui, l'emendamento 3.109 del costituzionalista Massimo Villone (Ds) – per cui le norme sulle pari opportunità «non si applicano nei confronti di liste composte da un unico sesso, qualora tale scelta sia elemento costitutivo della proposta politica del partito o movimento politico presentatori delle stesse liste» – presentato perché la riforma del 2003 «ci dice che l'azione positiva è consentita, ma non ci dice quale sia l'azione consentita, in che modo e in che misura» e il nuovo testo dell'art. 51 portava a valorizzare il nesso tra le candidature per accedere alle cariche elettive e il diritto di associarsi in partiti *ex* art. 49 Cost.: «La libertà di associazione politica è anche libertà di candidatura e di partecipazione alla competizione elettorale. Dunque il legislatore non può incidere sull'accesso alla competizione elettorale senza retroagire sulla legittimazione sostanziale ad associarsi in partiti politici […]. L'esempio concreto è facile: non c'è dubbio che io – o chiunque – possa formare un partito di sole donne o di soli uomini, la lega delle donne contro il chador, il partito dei gay, il partito delle lesbiche. Ma se posso fare questo devo poter anche in modo coerente accedere alla competizione elettorale. In sintesi, oggi la corretta lettura dell'articolo 51 ci dice che le azioni positive sono certamente possibili, ma vanno configurate in una lettura complessiva del sistema costituzionale» (per il relatore Malan, tuttavia, risultava «difficile che l'ufficio elettorale [potesse] stabilire se una lista faccia della composizione di candidati dello stesso sesso una scelta costitutiva di quel movimento politico», per non parlare dell'atteggiamento che l'ordinamento avrebbe dovuto tenere nei confronti di eventuali liste espressione di movimenti o gruppi contrari alla presenza delle donne nelle istituzioni, evidentemente non in linea con lo spirito della legge).
Sulla possibilità che i partiti rispettassero formalmente la clausola introdotta a livello nazionale, ma concentrando il genere da favorire nelle circoscrizioni con maggiore possibilità di ottenere eletti e schierando in maggioranza quello da sfavorire nei territori di minor forza cfr. L. Califano, *Eguaglianza, diritti e partecipazione femminile alla vita democratica: la parità dei sessi nella rappresentanza politica, riforme costituzionali e 'quote di genere'*, in Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, cit., p. 71 ss., spec. 83.

minato in un tempo relativamente breve dal Parlamento, sceglieva di agire innanzitutto, di nuovo, sull'offerta elettorale: in ogni lista circoscrizionale – e non più nel complesso delle candidature – le persone candidate dello stesso sesso non possono essere oltre la metà e i primi due nomi devono essere di genere diverso; spetta all'Ufficio elettorale circoscrizionale cancellare gli ultimi nomi del sesso sovrarappresentato e, se il numero complessivo di candidat* scende al di sotto del minimo prescritto, ricusare la lista (oltre che ripristinare l'alternanza di genere delle prime due posizioni, se non vi hanno provveduto i presentatori). Tali disposizioni, tuttavia, varranno solo a partire dalle elezioni europee del 2019, le seconde successive alla riforma.

La stessa legge, peraltro, è intervenuta pure sul voto degli elettori, introducendo per le elezioni europee la c.d. 'tripla preferenza di genere'[165]: resta la possibilità di votare fino a tre candidat* (cui gli Italiani si erano abituati), ma l'espressione di più preferenze è vincolata alla varietà dei generi espressi, sul modello adottato in Campania nel 2009 e nel frattempo applicato con legge dello Stato anche ai Comuni sopra i 5mila abitanti. Se 'a regime' la legge prescrive effettivamente l'annullamento tanto della seconda preferenza, quanto della seconda e della terza ove l'elettore indichi candidat* tutt* dello stesso genere, con riguardo esclusivamente alla tornata del 2014 si era previsto un regime più edulcorato, che annullava solo la terza preferenza qualora tutte avessero riguardato candidat* dello stesso genere (mentre è stata ammessa l'indicazione di due sol* candidat*, tutt* del medesimo genere)[166].

[165] La soluzione è stata frutto di un compromesso tra le proposte in discussione: quella a prima firma della senatrice Pd Valeria Fedeli (A.S. n. 1224), che aveva previsto la tripla preferenza di genere, con l'annullamento del secondo e del terzo nome ove fossero stat* scelt* solo candidat* dello stesso genere, e una quota massima dei due terzi in ciascuna lista circoscrizionale; quella avente come prima firmataria la forzista Maria Elisabetta Alberti Casellati (A.S. n. 1256), che avrebbe voluto la doppia preferenza di genere, oltre alla quota massima del 60% di candidat* di un genere in ciascuna lista; quella del forzista Francesco Maria Amoruso (A.S. n. 1304) che puntava al ritorno alla preferenza unica (per evitare 'cordate' tra candidat* dello stesso partito) e quella leghista a prima firma di Roberto Calderoli (A.S. n. 1305), che proponeva una disciplina più articolata (composizione paritaria delle liste con ordine alternato per genere; cancellazione dei nomi di candidat* appartenenti al genere più rappresentato, a partire dal fondo lista, con ricusazione della stessa ove si scenda sotto al minimo prescritto; modifica dell'ordine di lista in caso di mancato rispetto dell'alternanza; doppia preferenza di genere).

[166] Ciò, al pari del differimento alle elezioni del 2019 delle disposizioni sulle quote, è stato

A dispetto delle comprensibili polemiche scoppiate in Parlamento dopo il differimento delle norme più restrittive alle elezioni previste nel 2019 (non escludendosi il rischio che, *medio tempore* o più probabilmente *in limine comitiorum*, nuove Camere decidano di fare un passo indietro, cancellando i meccanismi di democrazia paritaria entrati in vigore, ma mai applicati), va riconosciuto che l'applicazione della tripla preferenza di genere (con le relative scelte degli elettori) e, a monte, la disciplina delle forze politiche maggiori (che hanno scelto di inserire un buon numero di candidate, anche senza la previsione di quote) hanno consentito di ottenere un discreto risultato: su 73 seggi spettanti all'Italia, 29 sono stati occupati da donne, sfiorando una percentuale del 40%, la più alta di sempre per il nostro Paese, e superando persino la media dell'intero Parlamento europeo[167]; sarà interessante sperimentare in concreto gli effetti combinati delle quote e della tripla preferenza di genere, nella sua versione meno blanda, sull'equilibrio di genere nella rappresentanza a Strasburgo.

* * *

Se le prime misure promozionali dell'equilibrio della rappresentanza hanno riguardato le *elezioni amministrative*, dopo la sentenza n. 422/1995 per molto tempo non si è provveduto a inserire alcuna nuova misura tendente alla democrazia paritaria nella normativa dedicata; le ragioni di questo

frutto dell'emendamento 1.1000, della relatrice Doris Lo Moro (Pd), che sostituì l'intero art. 1 del testo unificato. Fu la relatrice stessa a spiegare (A.P., Senato della Repubblica – xvii Legislatura, sed. ant. 19 marzo 2014, n. 212 – resoconto stenografico, pp. 6-8) che, da una parte, la raccolta delle sottoscrizioni delle liste era già iniziata e, dall'altra, agivano molte *lobby* «tra cui, probabilmente, anche quella degli europarlamentari in carica»: in quelle condizioni, l'assemblea del Senato non pareva disposta a dare «un pieno consenso ad una legge che abbia efficacia subito», mentre «anche nelle discussioni che si fanno intorno all'Aula» si chiedeva lo slittamento al 2019, con disponibilità ad accettare nell'immediato solo la censura per tre preferenze dello stesso genere. La stessa relatrice giudicò insoddisfacente quel compromesso (pur ritenendolo l'unico possibile) e, a dispetto dell'approvazione, furono accese le polemiche in aula (si vedano gli interventi di Roberto Calderoli e, nella seduta del 20 marzo, quelli di Linda Lanzillotta - allora Scelta civica, Alessia Petraglia - Sel e Vito Crimi - M5S).

[167] Cfr. il Dossier n. 116 (v edizione) della Camera dei Deputati – Servizio Studi, «La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale».

lungo silenzio sembrano essere state varie. Da una parte, può aver pesato il fatto che, pur non essendo stata il vero bersaglio della Corte, proprio da una disposizione contenuta nella l. n. 81/1993 fosse partito il contenzioso che ha poi originato la citata pronuncia costituzionale; dall'altra, occorre riconoscere che la principale occasione che si era avuta per rimettere mano alle norme elettorali per gli enti locali era stata l'approvazione della legge 30 aprile 1999, n. 120 (con cui, tra l'altro, è stata riportata a cinque anni la durata della consiliatura, ridotta a 4 dalla legge del 1993 ed era stato previsto lo sbarramento del 3% per i Comuni superiori), con la discussione avvenuta prima che si compisse la riforma dell'art. 51 Cost., dunque prima che la più parte degli esponenti politici ritenesse di poter introdurre di nuovo misure di equilibrio della rappresentanza. Lo stesso d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», in seguito Tuel), pur costituendo il testo di riferimento per la materia comunale, elezioni comprese, non poté contenere dall'inizio quegli strumenti.

Per ottenere quel risultato si è dovuta attendere la legge 23 novembre 2012, n. 215 («Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni»), il cui *iter* è iniziato poco dopo l'emissione della sentenza n. 4/2010 della Consulta, che aveva riportato attenzione sulle politiche di democrazia paritaria.

Il maggior impulso alla sua approvazione arrivò da una proposta del governo Berlusconi-*quater*, a prima firma della ministra per le pari opportunità Mara Carfagna[168], che a Montecitorio – presentata il 13 giugno 2011 – andò ad aggiungersi ad alcune proposte di legge provenienti dai vari gruppi politici[169]. Era pressoché comune l'accettazione della necessi-

[168] A.P., Camera dei Deputati – XVI Legislatura, disegni di legge e relazioni, n. 4415, «Disposizioni in materia di pari opportunità nell'accesso agli organi elettivi ed al lavoro nelle amministrazioni pubbliche».

[169] V. A.C. n. 3466 (Sesa Amici - Pd e a., presentata l'11 maggio 2010, quattro mesi dopo la pubblicazione della sentenza n. 4/2010; comprendeva pure previsioni per le elezioni regionali, ma nulla sulle Giunte comunali), A.C. n. 3528 (Alessia Mosca - Pd e a., volta a regolare la democrazia paritaria nell'accesso ai Consigli e alle Giunte provinciali), A.C. n. 4254 (Beatrice Lorenzin - Pdl e a.; si accontentava di veder rappresentati entrambi i

tà di introdurre una quota più stringente rispetto a quelle concepite nel 1993, proprio per rendere effettive le pari opportunità di accesso alle cariche elettive *ex* art. 51, comma 1 Cost.: in questo senso, la quota dei due terzi veniva calcolata sul numero di candidat* effettivamente presentat* (e non sulla lunghezza massima della lista) e come sanzione in caso di inadempimento era espressamente prevista l'inammissibilità della lista stessa; in più, il sostanziale avallo del giudice costituzionale alla doppia preferenza di genere ne suggeriva – superata la fase di opposizione (di *default*?) all'istituto da parte dello stesso Governo che l'aveva impugnato davanti alla Corte[170] – l'impiego anche a livello comunale, là cioè dove la preferenza è maggiormente facilitata dalla conoscenza tra candidati ed elettori[171].

Nel corso del lungo *iter* parlamentare (caratterizzato, come sempre per i progetti di legge in materia elettorale, dall'audizione di molti tecnici e proseguito anche dopo le dimissioni del governo Berlusconi e l'entrata in carica di Mario Monti), oltre a essersi modificati alcuni degli elementi del contesto giuridico in cui operare (a partire dalla trasformazione della Provincia in

sessi nei comuni inferiori, chiedeva parità anche nelle Giunte, imponeva alle Regioni di adottare misure di promozione della parità di accesso alle cariche elettive e applicava la parità anche alle circoscrizioni), A.C. n. 4271 (Anna Teresa Formisano - Udc e a.; esigeva la parità di accesso ai Consigli e alle Giunte dei comuni superiori e delle Province) e A.C. n. 4697 (Daniela Sbrollini - Pd), successiva al testo del Governo e volta a introdurre la doppia preferenza di genere.

[170] Di un legislatore «'sospinto' a mutare radicalmente posizione» dall'opinione pubblica, dalla Corte costituzionale e dai giudici amministrativi ha scritto di recente D. Tega, *La l. 15 febbraio 2016, n. 20: l'ultima tappa verso il riequilibrio della rappresentanza politica*, in *Studium Iuris*, 2017, spec. p. 4.

[171] A ciò, il d.d.l. Carfagna accompagnava dall'inizio la volontà di «rendere effettiva una disposizione introdotta dal 1993, ma che non ha avuto l'applicazione auspicata», vale a dire la riserva alle donne, salva motivata impossibilità, di almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso per accedere alla pubblica amministrazione, già prevista dal d. lgs. n. 165/2001 ma non interpretata in modo univoco dai giudici amministrativi (con riguardo all'interesse autonomo delle candidate a far valere la non osservanza della stessa disposizione). In seguito, poi, si è aggiunto anche l'inserimento, all'art. 1 della legge n. 28/2000 (sulla parità di accesso ai *media* durante le campagne elettorali e sulla comunicazione politica), di un comma 2-*bis* in base al quale, ai fini dell'applicazione di detta legge, «i mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini».

ente non più elettivo[172]), si è manifestata l'esigenza di una disciplina meno esigente per i comuni inferiori, probabilmente in ragione della maggior difficoltà di rispettare i parametri legati al genere in realtà territoriali piccole.

Va in questa direzione innanzitutto l'avere stabilito una regola più blanda e 'semplice' per i comuni sotto i 5mila abitanti[173], per i quali (in base all'inserito art. 71, comma 3-*bis*, primo periodo del Tuel) «Nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi», senza peraltro prevedere sanzioni qualora tutte le candidature rappresentino un solo genere[174], e si continua ad applicare l'istituto della preferenza unica, com'era previsto in precedenza. Dopo la lettura in Senato, poi, si è distinta la posizione dei comuni inferiori con popolazione superiore a 5mila abitanti, per i quali – al pari dei comuni superiori – sono previste la doppia preferenza di genere e la presenza massima di ogni sesso in ciascuna lista pari ai due terzi delle candidature: benché anche per loro la (Sotto) commissione elettorale circondariale, in caso di inosservanza della quota, riduca la lista cancellando i nomi delle persone candidate appartenenti al genere sovrarappresentato (a partire dall'ultimo della lista), si è precisato che «[l]a riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima»[175], mentre, in caso di riduzione oltre il minimo, nei comuni

[172] Per questo il testo unificato adottato alla Camera, portato in aula il 26 marzo 2012 dalla relatrice Beatrice Lorenzin, non conteneva più riferimenti all'equilibrio di genere negli organi collegiali della Provincia; i riferimenti all'ente tuttavia sono rimasti, circa il contenuto degli statuti comunali e provinciali (che devono garantire la presenza di entrambi i generi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi) e la nomina della Giunta comunale e provinciale (che tocca a Sindaco e Presidente «nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi»).

[173] La differenziazione è stata suggerita in I Commissione da Maria Piera Pastore (Lega Nord), per la quale – v. il resoconto sommario della seduta del 21 luglio 2011 – «il panorama dei comuni sotto i 15 mila abitanti è molto vario e […] sarebbe meglio stabilire un tetto più basso, a 5 mila abitanti».

[174] Le *Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature,* predisposte dalla Direzione centrale dei servizi elettorali del Ministero dell'interno per le elezioni comunali, precisano (p. 49 dell'edizione 2017) che «la legge, tuttavia, non prevede misure sanzionatorie a carico delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi». Sottolinea Falcone, *Partecipazione politica*, cit., p. 13 che «nei piccoli Comuni sarà lo statuto dell'ente a dover indicare le misure idonee a conseguire lo scopo indicato dalla legge».

[175] La modifica è stata frutto dell'emendamento 2.22 (testo 3), proposto in I Commissione

superiori è prevista la ricusazione della lista.

Si tratta, indubbiamente, di previsioni più efficaci di quelle introdotte nel 1993 e cassate dalla Consulta due anni dopo, volte in qualche modo a riprodurre (per lo meno con riguardo ai comuni superiori e, in una certa misura, anche a quelli inferiori con più di 5mila abitanti) il meccanismo combinato di quote e doppia preferenza di genere[176] sperimentato con successo in Campania, onde presentare ad elettori ed elettrici un'offerta di candidat* più rappresentativa e consentire loro un voto con un maggior numero di opzioni (voto alla lista, una preferenza, due a candidat* di genere diverso) e dunque, se non più libero, di certo meno limitato.

* * *

La l. n. 215/2012 analizzata qui rileva anche nella considerazione delle norme da applicare alle *elezioni regionali*: la stessa fonte normativa ha rappresentato il secondo intervento statale in quell'ambito, dopo che la riforma costituzionale del 1999 aveva inaugurato la stagione del 'federalismo elettorale', creando una (nuova) materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Il primo intervento legislativo statale era stato rappresentato dalla 'legge cornice' che dettava i principi in materia di «sistema di elezione», ineleggibilità e incompatibilità – l. 2 luglio 2004, n. 165 – secondo il riparto di competenze *ex* art. 122, comma 1 Cost.: la legge era arrivata con ritardo

da Carlo Sarro (Pdl), il quale fece notare che «per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti al candidato sindaco può essere collegata soltanto una lista: qualora questa fosse ricusata per la mancata osservanza delle disposizioni sull'equilibrio di genere, si determinerebbero gravi conseguenze, perché verrebbe meno anche la candidatura alla carica di sindaco. Al contrario, nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, qualora venga meno una lista vi sarebbero le altre liste eventualmente collegate al candidato sindaco» (v. il resoconto sommario della seduta del 3 ottobre 2012). L'emendamento è stato approvato a larga maggioranza, a dispetto di varie perplessità del Pd per la disciplina non uniforme tra le varie classi di comuni, per rispettare l'accordo intercorso tra i gruppi parlamentari.

[176] Della scelta di applicazione combinata, nella l. n. 215/2012, delle due *technicality* come «ultimo tassello» della tendenza a introdurre per legge misure 'diseguali' sul piano del genere parla Abbondante, *Democrazia paritaria e partecipazione politica*, cit., p. 159. Riteneva «più interessante» la parte della legge dedicata ai Consigli comunali, perché più innovativa rispetto all'esistente, in confronto con le disposizioni dettate per le Giunte, Deffenu, *Il principio di pari opportunità di genere*, cit., p. 66.

rispetto alla modifica del testo costituzionale, ma in seguito il legislatore nazionale è rimasto silente ancor più a lungo in materia elettorale regionale.

Al di là della nota discussione in dottrina, qui richiamata in breve, su cosa debba intendersi per «sistema di elezione» – se cioè esso debba essere inteso in senso stretto, con esclusivo riferimento alla trasformazione dei voti in seggi e all'assegnazione di questi ultimi, oppure in senso ampio, includendovi tutto ciò che può rendere operativo il procedimento elettorale regionale[177] – negli anni si erano succedute le lamentele perché nei tre scarni

[177] Già G. Schepis, *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Empoli 1955, p. xxi distingueva un'accezione ampia di sistema elettorale, relativa pure al procedimento e una ristretta, legata solo all'attribuzione dei seggi; D.W. Rae, *The Political Consequence of Electoral Laws*, New Haven 1971 proponeva una dicotomia simile tra *electoral laws* e le *election laws*, sul procedimento; cfr. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano 2004, p. 175 ss. M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, p. 470 fa rientrare nel «sistema di elezione» «tutte le regole necessarie a rendere operativo il procedimento elettorale per la preposizione alla carica di consigliere regionale, nelle sue diverse fasi»; in particolare, distinguere tra formula elettorale e sistema elettorale in senso ampio sarebbe di «dubbia utilità». Si colloca su una posizione simile G. Perniciaro, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova 2013, pp. 24-32. Dà una lettura estensiva del «sistema di elezione», come «legislazione elettorale», C. Fusaro, *Le forme di governo regionali*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 2002 (*Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, a cura di M. Carli e C. Fusaro), p. 105. Propende invece per una nozione più ristretta Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit., pp. 219-220: egli sostiene che proprio la citazione, da parte dell'art. 122, comma 1, Cost., dei casi di ineleggibilità e incompatibilità accanto al «sistema di elezione» dimostrerebbe che quest'ultima espressione va interpretata *strictu sensu*, poiché diversamente non ci sarebbe stato bisogno di indicare espressamente ineleggibilità e incompatibilità. Si interroga, tra l'altro, anche sull'estensione dell'etichetta «sistema di elezione» D. Girotto, *Potestà legislativa regionale e disciplina elettorale di contorno, al tempo delle pari opportunità di genere*, in S. Serafin, M. Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine 2013, pp. 191-204.
Si noti che la giurisprudenza costituzionale si è espressa con chiarezza a favore di una lettura estensiva del «sistema di elezione», che comprenda anche il procedimento. V. in particolare Corte cost., sent. n. 196/2003 (per la quale l'intervento legislativo in tema di procedimento per eleggere il Consiglio regionale è «divenuto ormai di competenza della Regione ai sensi del nuovo art. 122, primo comma, della Costituzione»), sent. n. 68/2010 (in cui, parlando dell'art. 122, comma 1, Cost., si è riferito al «sistema elettorale» e non «di elezione») e soprattutto sent. n. 151/2012 («l'espressione "sistema di elezione" […] deve ritenersi comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. Essa si riferisce, quindi, non

principi dettati in materia di «sistema di elezione» (individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio e assicuri la rappresentanza delle minoranze; elezione contestuale del Presidente e del Consiglio, in caso di Presidente eletto a suffragio universale e diretto o, diversamente, termini temporali tassativi, non superiori a novanta giorni, per eleggere il Presidente e indicare il resto della Giunta; divieto di mandato imperativo) non c'era traccia di disposizioni su questioni di rilievo, compreso il riequilibrio della rappresentanza, a dispetto delle norme costituzionali introdotte via via.

Il legislatore, dopo la sentenza n. 4/2010, mentre era intento a introdurre nuove misure di equilibrio di genere nelle norme relative ai Comuni, colse l'occasione per integrare gli scarsi contenuti della 'legge cornice', nella parte relativa ai principi sul «sistema di elezione». L'art. 3 della l. n. 215/2012, dunque, inserì nella l. n. 165/2004, art. 4, comma 1, un principio c-*bis*): la «promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive». La prima parte della nuova disposizione era una ribattuta, con parole molto simili, dell'art. 117, comma 7 Cost.; la seconda non apportava novità significative al quadro normativo ma, per lo meno, colmava una lacuna durata troppo tempo.

Che quel ritocco fosse oggettivamente poco consistente lo dimostra, *a contrario*, il nuovo intervento del legislatore nazionale, concretizzatosi con l'entrata in vigore della legge 15 febbraio 2016, n. 20: essa ha previsto che il principio di promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive regionali si sostanzi in tre possibili soluzioni – formalizzate in tre punti inseriti nell'art. 4, comma 1, lett. c-*bis*) della l. n. 165/2004 – a seconda delle scelte operate dalla singola Regione in tema di sistema elettorale.

Alle Regioni si chiede di disporre che: «1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale

solo alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi), ma anche alla disciplina del procedimento elettorale […], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)»).

e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima; 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale».

Benché il testo citato sia stato inserito in una 'legge cornice', non pare di essere di fronte a una norma di principio, essendo questa ben dettagliata, tale da lasciare alle Regioni pochi margini di manovra (al di là di quelli sulla scelta del sistema elettorale). Questi paiono limitati alla determinazione di una quota più paritaria, tra il 60% e il 50%, in caso di lista con espressione di preferenza (ma, vista la scarsa lunghezza delle liste circoscrizionali, le differenze tra una quota del 60% e una del 50% potrebbero essere limitate a una sola unità); la preferenza per la nuova disposizione dev'essere almeno doppia, così da consentire di indicare candidat* di entrambi i generi, ma è astrattamente possibile aumentare il numero delle persone da indicare (anche qui, tuttavia, la scarsa lunghezza delle liste rende di fatto poco opportuno il ricorso a soluzioni diverse rispetto alla doppia preferenza). Qualcosa di simile potrebbe dirsi ove una Regione scegliesse di eleggere i suoi consiglieri in collegi uninominali, una soluzione peraltro mai utilizzata dall'inaugurazione del 'federalismo elettorale': le Regioni potrebbero imporre quote più paritarie, prevedendo che il sesso più rappresentato tra le candidature nei collegi non superi una quota tra il 60% e il 50%, ma gli effetti della diversa quota sarebbero meno percettibili con le assemblee meno numerose (passare da una quota del 60% a una del 50% in Lombardia farebbe scendere il numero massimo di candidati per il sesso sovrarappresentato da 48 a 40[178]; in Umbria, Molise o Basilicata porterebbe il massimo da 12 a 10)[179].

[178] Il conteggio è basato sul numero totale dei consiglieri attuali, ma molto dipenderebbe dalle scelte della legge sull'articolazione dei collegi, a partire dalla determinazione del loro numero: si ricordi che oggi il Presidente della Giunta regionale è parte degli 80 consiglieri e altrettanto vale per il suo miglior avversario, dunque è possibile che il numero dei collegi (e dei rispettivi candidati) in realtà sia inferiore rispetto al numero dei componenti.

[179] Più difficile è individuare margini reali qualora si scelgano le liste 'bloccate': non si configura infatti alcuna ipotesi che possa sostituire l'alternanza dei generi (la formulazione

In ogni caso, lo 'spessore della cornice', vale a dire il livello di dettaglio, in questa materia è diventato notevole e non sarebbe (stato) peregrino immaginare una lesione della sfera di competenza regionale disegnata dagli artt. 122 e 117, comma 7 Cost: il primo perché affida alla legge statale la sola fissazione dei principi fondamentali in materia di sistema di elezione (qui pare si sia andati davvero oltre), il secondo perché attribuisce espressamente alla legge regionale il compito di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, senza che la competenza appaia in qualche modo ripartita con lo Stato sul punto. Non risulta che nei sessanta giorni successivi al 25 febbraio 2016 qualche Regione abbia promosso questioni di costituzionalità, dunque non si può più configurare un ricorso in via d'azione.

Sarebbe però difficile capire la scelta del Parlamento di approvare un progetto di legge simile (proposto da un gruppo di senatori del partito di maggioranza[180]) se non si ricordasse che l'11 gennaio aveva concluso il procedimento di prima deliberazione il disegno di legge costituzionale presentato l'8 aprile 2014: era già noto il testo della riforma costituzionale che, finito l'*iter* parlamentare (in seconda deliberazione) nei mesi successivi, sarebbe poi stata sottoposta agli elettori.

Si è notato, nel capitolo precedente, come la riforma avesse previsto, tra l'altro, di aggiungere un periodo all'art. 122 Cost., precisando che «[l] a legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza»: l'idea di fondo era il rafforzamento della copertura costituzionale in quella materia, caricando maggiormente di responsabilità tanto il legislatore nazionale, quanto quello regionale. La proposta di integrare la 'legge cornice' contava forse anche sulla modifica dell'art. 122 Cost. (gli emendamenti che puntavano alla modifica della disposizione costituzionale erano stati presentati dopo la proposta di aggiornare la l. n. 165/2004, ma la discussione su questa era iniziata in Senato dopo che gli emendamenti erano stati già approvati

della disposizione non lascia altri spazi).

[180] Il testo originario della disposizione (A.S. 1556 – Maturani e a.) era meno dettagliato: si limitava a richiedere l'adozione della (almeno) doppia preferenza di genere o, in caso di liste 'bloccate', dell'alternanza tra candidati di genere diverso; per i collegi uninominali la disciplina era in realtà più severa (era richiesta «la parità tra candidature presentate col medesimo simbolo o, in caso di numero dispari di collegi, uno scarto massimo di uno tra candidati dell'uno e dell'altro genere»), pur rimanendo l'ipotesi più difficile da verificare.

dalla Camera), proprio per la maggior copertura costituzionale che avrebbe potuto dare ai contenuti da inserire nelle norme statali di principio sul sistema di elezione regionale[181].

Il risultato, tuttavia, non è stato quello immaginato dai proponenti, visto il prevalere dei 'no' al *referendum* sull'approvazione della riforma costituzionale. Se ciò ha probabilmente evitato – con esclusivo riguardo all'art. 122 Cost. – l'ennesima sovrapposizione e ribattuta di disposizioni simili, ha comunque lasciato sul tavolo il problema di una norma di legge molto probabilmente prodotta *ultra vires* dallo Stato, non 'sanata' dall'entrata in vigore della riforma e senza che il rimedio apposito – il ricorso per instaurare un giudizio di costituzionalità in via principale – sia più esperibile.

Si deve ammettere che il legislatore, approvando la l. n. 20/2016, è apparso impaziente (non ha atteso il *referendum* sulla riforma costituzionale, dando quasi per scontato un esito positivo) e invadente (delle possibili lesioni alla competenza regionale si è detto); certo l'intenzione che ha mosso i proponenti e i sostenitori era apprezzabile, per il tentativo di recuperare il tempo perduto, in qualità di eletti, membri della classe politica e rappresentanti delle istituzioni. Il legislatore però è apparso pure affrettato (anche se l'*iter* legislativo ha richiesto un anno e mezzo per compiersi): nel testo aggiunto alla l. n. 165/2004 non si parla della necessità o anche solo dell'opportunità di rafforzare quei congegni con sanzioni (inammissibilità delle candidature, eliminazione delle candidature *over quota*, correzione dell'ordine all'interno della lista, penalizzazioni economiche…), garantendo così l'efficacia di quelle misure[182], ora affidata al 'buon cuore' dei legislatori regionali. Toccherà a quello statale decidere come muoversi.

* * *

Uno degli ultimi ambiti in cui il legislatore è arrivato ad approvare norme sull'equilibrio della rappresentanza è rappresentato dalle *elezioni politiche*. Non ci si può stupire nel rendersi conto che il ritardo maggiore dell'azione

[181] Per Falcone, *Partecipazione politica*, cit., p. 19 l'art. 117, comma 7 Cost. fissava un precetto «molto più stringente del più blando principio di equilibrio nella rappresentanza di genere» da introdurre all'art. 122 Cost.
[182] *Ivi*, p. 20.

legislativa ha riguardato proprio la sede principale della rappresentanza in Italia: da una parte, fallito – come si vedrà – il tentativo di introdurre dei congegni di democrazia paritaria all'interno della futura l. n. 270/2005, fino all'avvento della XVI Legislatura non ci sono state altre concrete opportunità di approvare una nuova legge elettorale, dunque si può dire che siano mancate vere occasioni per intervenire anche sul frangente che qui interessa. D'altra parte, è bene non dimenticare che si sta pur sempre parlando di norme che riguardano la formazione degli stessi organi – le Camere – che devono produrre quelle disposizioni e che, al loro interno, hanno avuto per decenni una marcatissima maggioranza maschile che, con le stesse disposizioni, evidentemente si sarebbe messa profondamente in discussione e nelle condizioni di non replicarsi dopo le successive elezioni: si comprende, dunque, la scarsa propensione di quella maggioranza ad autolimitarsi, magari giustificata anche con la bocciatura (provvidenziale…) da parte della Corte costituzionale di analoghe norme stabilite in precedenza.

Si faceva cenno al tentativo fallito alla fine del 2005 di inserire dispositivi di democrazia paritaria nella legge elettorale in approvazione alle Camere; esso, peraltro, va correttamente legato alla sua origine. Alla base della sortita c'era un disegno di legge presentato il 19 luglio 2004 dalla ministra per le pari opportunità del governo Berlusconi-*bis*, Stefania Prestigiacomo, col titolare del Viminale Giuseppe Pisanu[183]: con quel testo si puntava a un intervento ampio orientato alle «pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive», in attuazione del riformato art. 51 Cost., inserendo disposizioni di equilibrio della rappresentanza nelle leggi per eleggere le Camere e i Consigli comunali e provinciali[184].

[183] A.P., Senato della Repubblica – XIV Legislatura, disegni di legge e relazioni, n. 3051, «Misure per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive».

[184] Nella relazione al d.d.l. emergeva significativamente il desiderio di considerare la riforma dell'art. 51 Cost. come «un primo e fondamentale passo» verso la parità di accesso, a fronte della necessità di affrontare la sottorappresentanza delle donne nelle istituzioni politiche con «specifiche misure di intervento», volte a rimuovere o erodere «il portato di tradizioni storiche e culturali fortemente radicate nel sistema che, purtroppo, hanno creato nel tempo una disaffezione delle donne rispetto agli ambienti in cui si esercita il potere decisionale con gli strumenti della democrazia». La soluzione individuata come

In particolare, in un Parlamento che veniva ancora eletto con la c.d. 'legge Mattarella', alla Camera un dato contrassegno non poteva presentare nei collegi uninominali candidat* dello stesso sesso in misura maggiore dei due terzi e, per i seggi attribuiti in ragione proporzionale, veniva ripristinato l'ordine alternato di genere all'interno delle liste 'bloccate'; al Senato, invece, si voleva applicare solo la quota dei due terzi per ogni gruppo di candidati contrassegnati dal medesimo emblema. Quanto alle elezioni amministrative, la rappresentanza massima di un genere in ciascuna lista era dei due terzi tanto nei Comuni inferiori, quanto in quelli superiori, mentre per le elezioni provinciali la stessa quota era prevista per ogni gruppo di candidati caratterizzati dallo stesso contrassegno.

La sanzione prevista in caso di inosservanza di queste norme, tuttavia, era solo di natura pecuniaria: per le disposizioni legate alle elezioni politiche, era prevista una riduzione del rimborso elettorale *ex* l. n. 157/1999 (probabilmente con riguardo alla somma spettante per quel ramo del Parlamento) fino a un massimo del 50%, in proporzione rispetto al numero dei candidati in più rispetto al massimo consentito per i collegi uninominali, mentre la decurtazione era del 4% in caso di mancato rispetto dell'alternanza di genere nella singola circoscrizione proporzionale della Camera, aumentato dell'1% «per ogni ulteriore circoscrizione di riferimento nella quale non venga rispettato l'ordine di alternanza». Per le forze politiche inadempienti che non avessero avuto diritto ai rimborsi elettorali (per non aver raggiunto la soglia minima di consensi), così come per gli inadempimenti delle norme dettate per le elezioni amministrative, il disegno di legge aveva previsto che il prefetto applicasse una sanzione amministrativa pecuniaria da 50mila a 500mila euro[185]. Dettaglio non trascurabile, tutte

«maggiormente percorribile» era «incidere sulla legislazione elettorale, al fine di garantire una presenza minima di ciascun sesso nelle candidature elettorali»: dopo un *excursus* sulle due note pronunce della Corte costituzionale in tema di quote, utile per definire la cornice costituzionale 'vivente' entro cui muoversi (ma il testo sbagliava nel considerare già vigente il nuovo art. 51 Cost. all'epoca dell'emissione della sentenza n. 49/2003), vengono richiamate le esperienze della Francia e del Belgio (che hanno visto l'entrata in vigore di norme di equilibrio provviste di sanzioni, dopo il compimento di apposite riforme costituzionali), alle quali il disegno di legge governativo si ispirava.

[185] Non si specificava meglio, tuttavia, con riguardo alle elezioni politiche, a quale prefetto spettasse l'applicazione e se competesse sempre a lui l'accertamento della violazione,

queste misure erano espressamente configurate come temporanee, essendo stata prevista la cessazione della loro efficacia «decorsi dieci anni dalla data della loro entrata in vigore» (immaginandone dunque la loro applicazione a due tornate elettorali politiche e amministrative, ovviamente salvo elezioni anticipate).

La proposta di legge governativa – le cui misure, in realtà, parevano incisive solo in parte, specie con riguardo alle quote previste per i collegi uninominali delle Camere[186], mentre forse risultava troppo pesante l'apparato sanzionatorio previsto pure per i Comuni inferiori – seguì un proprio percorso parlamentare, senza completarlo[187]. La scelta – vari mesi dopo rispetto al deposito del progetto di legge – di approvare una nuova legge elettorale politica, piuttosto diversa da quella utilizzata nei tre turni di voto precedenti e per di più con il percorso che iniziava alla Camera e non al

considerando che essa avrebbe riguardato un territorio generalmente più vasto rispetto a quello di una singola Prefettura.

[186] L'osservazione è debitrice della nota ripartizione dei collegi, per lo meno per le coalizioni maggiori, in collegi sicuri o 'blindati' (nei quali l'elezione era pressoché certa), collegi incerti o 'marginali' (nei quali l'eventuale elezione sarebbe stata decisa da uno scarto ridotto di vori) e collegi perdenti (nei quali la campagna elettorale per il candidato era poco più che di testimonianza). Le forze politiche, che dopo tre applicazioni della 'legge Mattarella' avevano ben compreso questa distinzione di fatto, avrebbero potuto limitarsi alla quota minima di un terzo del sesso meno rappresentato, avendo cura di candidarne tutti gli esponenti in collegi 'perdenti' o 'marginali', cosa che avrebbe potuto portare a non eleggere nessuna donna o comunque un numero ridottissimo; nessuna norma, ovviamente, avrebbe potuto obbligare un partito a candidare una donna in un collegio 'blindato', tranne forse – e indirettamente – l'imposizione ai presentatori di candidature di quote '50 e 50'.

[187] Esso venne assorbito da un successivo disegno di legge governativo (A.P., Senato della Repubblica – XIV Legislatura, disegni di legge e relazioni, n. 3660, «Disposizioni in materia di pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive parlamentari») e approvato a Palazzo Madama l'8 febbraio 2006, ovviamente senza avere nemmeno il tempo di far iniziare l'esame alla Camera. Il testo, peraltro, ricalcava l'emendamento predisposto dalla I Commissione di Montecitorio nel corso della discussione della nuova legge elettorale e, come si vedrà, respinto dall'aula; per quanto riguardava le elezioni amministrative, invece, era prevista l'esclusione dalle liste presentate nei Comuni delle ultime persone candidate del genere in eccesso, mentre per le elezioni provinciali era prevista una sanzione amministrativa proporzionale da 10mila a 100mila euro; da ultimo, le misure previste per le elezioni amministrative erano permanenti, quelle per le elezioni politiche dovevano valere solo per due turni.

Senato dove era stato presentato il d.d.l. Prestigiacomo, suggerì alle forze politiche di cercare un'altra soluzione, approfittando della discussione delle nuove regole per le elezioni delle Camere per sottoporre ai parlamentari l'introduzione di alcune *technicality* volte a un maggior equilibrio di genere nella rappresentanza, rimandando alla nuova legislatura l'intervento relativo a Province e Comuni.

La soluzione alternativa si era tradotta nella presentazione di alcuni emendamenti da parte dei gruppi parlamentari, di minoranza come di maggioranza[188], cui se n'era aggiunto uno formulato direttamente dalla I Commissione[189], sul quale – a dispetto della sua minore incisività, o forse

[188] Erano stati presentati da varie deputate di centrosinistra – rappresentanti tutti i partiti dello schieramento, dunque Ds, Margherita, Prc, Pdci, Verdi, Udeur, mentre lo Sdi non aveva eletto donne – gli emendamenti 1.467 (Graziella Mascia - Prc e a.) e 1.468 (Sesa Amici - Ds e a.), entrambi volti a prevedere, all'interno della lista 'bloccata', i nomi delle persone candidate «alternati per genere», prevedendo in ogni caso che nessun genere potesse essere rappresentato «in misura inferiore alla metà» (1.467) o «in misura superiore ai due terzi» (1.468). Non erano previste sanzioni esplicite, ma la formulazione («nessun genere può essere rappresentato») faceva pensare all'inammissibilità in caso di mancato rispetto dell'alternanza dei nomi e della quota proposta.
Altri due emendamenti erano invece riconducibili al centrodestra, entrambi a prima firma della deputata di Forza Italia Isabella Bertolini (ma sottoscritti anche da An, Lega Nord, Udc, Nuovo Psi): il primo (1.424, riformulato) prevedeva che nella lista 'bloccata' ogni genere fosse «rappresentato in una successione non superiore a tre», prevedendo la dichiarazione di inammissibilità per le liste non rispettose di quella prescrizione; il secondo (1.460) aggiungeva anche una quota massima dei due terzi dei candidati dello stesso genere per ogni lista e, in prospettiva (cioè dalla seconda elezione successiva all'entrata in vigore della legge), prevedeva che i nomi di persone candidate dello stesso genere contigui potessero essere al massimo due, inserendo anche una clausola sospensiva di queste misure, applicabili «fintanto che lo scarto di eletti nazionali tra i due generi risulti superiore al 15 per cento». Entrambi i testi del centrodestra, tuttavia, prima della discussione in aula erano stati ritirati.

[189] L'emendamento 1.620 della Commissione, in sostanza, riproponeva l'emendamento 1.460 (un massimo di tre candidati consecutivi dello stesso genere in lista, con una quota minima di un terzo, arrotondato all'unità più vicina), sostituendo però la sanzione in caso di inadempimento: al posto della ricusazione, infatti, era prevista una decurtazione del rimborso elettorale *ex* l. n. 157/1999 «del 10 per cento per ogni violazione, in misura direttamente proporzionale al numero delle violazioni, fino ad un massimo del 50 per cento»; erano confermate invece le previsioni per la seconda elezione retta dalla nuova legge (massimo due candidat* dello stesso genere contigui, a pena di inammissibilità) e applicazione delle misure finché lo scarto di elett tra i due generi fosse stato superiore al 15%.

proprio per questo – si era raggiunto un accordo all'interno dell'organo (ovviamente dominato dai parlamentari di maggioranza, dunque l'accordo probabilmente riguardava pure un bilanciamento tra le istanze degli eletti dei due generi), per cui il relatore del progetto di legge Donato Bruno (Fi) espresse parere contrario sulle altre proposte.

Al di là del dibattito, acceso e partecipato non solo dalle deputate[190], il

[190] Per il dibattito v. A.P., Camera dei Deputati – xiv Legislatura, sed. 12 ottobre 2005, n. 687 – resoconto stenografico, p. 93 ss. Tra gli interventi, si segnalavano quello di Piero Fassino (Ds), per il quale una democrazia che in Parlamento esprime solo il 10% di donne a fronte di una quota femminile del 54% della popolazione italiana (con situazioni di poco migliori a livello regionale e locale) era indubitabilmente «zoppa», mentre riteneva «largamente inadeguata» la proposta della maggioranza (e della Commissione) perché avrebbe ridotto la rappresentanza femminile al 25%, a fronte di un meccanismo sanzionatorio «privo di qualsiasi rilevanza» (a differenza della ricusazione inizialmente prevista) e aggirabile 'pagando'. Della stessa opinione era Oliviero Diliberto (Pdci): sottolineò che «nel momento in cui si parla di tre indicazioni a lista bloccata, relativamente ad un genere (e già sappiamo di quale si tratta), il quarto rischia di non scattare e, comunque, tutte le altre rappresentanti, evidentemente femminili, verrebbero collocate alla fine della lista» e sostenne che il nuovo testo dell'art. 51 Cost. stabilisse «esplicitamente che bisogna tendere alla parità e non alla quota», pertanto solo l'ordine alternato poteva sembrare rispettoso del nuovo dettato costituzionale; di segno simile furono gli interventi di Carla Mazzuca Poggiolini (Udeur), Ugo Intini (Sdi) e Laura Cima (Verdi), che parlò dell'emendamento della Commissione come «una mediazione al ribasso», probabilmente non in grado di garantire elette ai partiti minori e con conseguenze potenzialmente devastanti a causa della possibilità di candidarsi in tutte le circoscrizioni («la stessa donna verrà magari candidata in tutte le circoscrizioni, ma poiché può essere eletta soltanto in una, nelle altre passeranno anche il quarto, il quinto e il sesto uomo»). Di «questione fondamentale della democrazia» parlarono, per il gruppo di Rifondazione comunista, Elettra Deiana e Graziella Mascia, contrarie all'emendamento della maggioranza e al farsi guidare da questioni di realismo, ritenute spia dell'esigenza di alcuni di «salvaguardare la propria posizione personale» (interessante la lettura di Mascia sulle liste 'bloccate': queste avrebbero affidato ai partiti «la responsabilità di scegliere prima, di dichiarare anticipatamente chi si intende candidare», dunque anche di «chiarire se vogliono riservare alle donne il 50 per cento dei seggi di questa Assemblea»).
A nome della Margherita, Pierluigi Castagnetti sostenne l'emendamento Amici (in accoglimento della direttiva europea che proponeva la presenza di donne nelle liste pari a un terzo), ritenendo invece la proposta Mascia non praticabile in base alla sentenza n. 422/1995 e alla concreta possibilità di ottenere quel risultato; l'emendamento della Commissione, da ultimo, era ritenuto «una presa in giro» per le donne, vista la previsione di una sanzione solo amministrativa; sostenne anche il testo Mascia (avendolo sottoscritto) Rosy Bindi, ritenendo che «solo votando a favore di detta proposta emendativa saremmo davvero in

sentore era che non ci fosse piena condivisione del tema all'interno delle stesse forze politiche che sostenevano il governo. Anche per questo, su due dei tre emendamenti superstiti era stata fatta richiesta di voto a scrutinio segreto da un gruppo di deputati dell'opposizione (più qualcuno della maggioranza)[191]; il 12 ottobre 2005 tutte le proposte emendative furono respinte dall'aula di Montecitorio e quella della Commissione risultò persino la meno votata – solo 140 voti, a fronte dei 177 a favore dall'ordine alternato e dei

grado di costringere la politica italiana a fare i conti con il 50 per cento del paese» (condivideva invece la posizione di Castagnetti sulla proposta della Commissione).
Di tutt'altro tenore furono gli interventi di Daniela Garnero Santanchè (An), che rivendicava come la maggioranza di centrodestra avesse modificato l'art. 51 Cost. (mentre il centrosinistra, a dispetto dei ministeri affidati alle donne, non era riuscito a legiferare a favore della rappresentanza femminile) e fosse interessata a «portare a casa un risultato graduale», senza «conflitto né competizione tra generi»; e di Sandro Bondi (Fi), che rivendicò per la proposta della Commissione la dignità di «un segnale forte al paese, alla coscienza del paese» e la natura di «un punto di equilibrio faticosamente raggiunto, […] ragionevole ed accettabile da parte di tutti», coerente con l'impianto della legge elettorale in approvazione («mentre attribuisce ai partiti un ampio potere nell'indicazione dei candidati al Parlamento, deve […] prevedere una guida chiara e forte di regole democratiche», compresa l'attuazione dell'art. 51 Cost.). Ritenne l'invito del centrosinistra a votare i propri emendamenti «una trappola», che 'usava' le 'quote rosa' e le donne per far saltare la legge elettorale (accuse respinte dalla Ds Barbara Pollastrini, che rivendicava la loro posizione come una scelta di coerenza), la leghista Carolina Lussana, convinta che la promozione della parità si dovesse perseguire «non attraverso le "quote rosa", che sono "quote panda", per categorie protette», ma dando indicazioni ai partiti e penalizzando sul piano dei rimborsi elettorali chi non le avesse seguite («i cittadini sapranno giudicare quei partiti che garantiranno una maggiore presenza di donne nelle loro liste»). Non condivideva l'idea delle quote, ma l'accettava come 'male minore' per giungere alla parità Erminia Mazzoni (Udc), che considerava una scorrettezza la richiesta di voto segreto, perché la battaglia avrebbe dovuto essere condotta «a viso scoperto». Scelse di sostenere tanto l'emendamento Amici, quanto quello della Commissione Pino Pisicchio (Udeur), convinto che si dovesse aiutare il processo di equilibrio della rappresentanza con disposizioni come quelle.

[191] La richiesta era possibile a norma del Regolamento. trattandosi di voto su una legge elettorale, ed è stata ammessa dalla Presidenza essendo relativa a misure «tali da incidere in concreto sul meccanismo di individuazione dei candidati eletti», vista la previsione di una 'lista bloccata'. Ha ricordato anche di recente tuttavia Falcone, *Partecipazione politica*, cit., p. 7 che il voto segreto era «evidentemente previsto a garanzia della libertà dei parlamentari in una materia di particolare impatto sul sistema democratico, non degli interessi di una maggioranza spiccatamente maschile del Parlamento».

188 favorevoli alla quota dei due terzi a pena d'inammissibilità – a dispetto del parere positivo e dell'impegno diretto del Governo circa quest'ultima.

Il fatto che neanche una soluzione relativamente poco invasiva fosse riuscita a ottenere il consenso della maggioranza dei deputati (negato nel segreto della pulsantiera per ragioni politiche, per non condivisione dello strumento o – realisticamente – per volontà di non modificare la situazione di svantaggio per le donne) suscitò scalpore. Nonostante ciò, il 13 ottobre 2005 analoghi emendamenti presentati per introdurre meccanismi di riequilibrio nella legge elettorale relativa al Senato (e che, se approvati, avrebbero richiesto un intervento correttivo nel passaggio a Palazzo Madama per togliere quelle misure o prevederle anche per la Camera: la nuova, inevitabile lettura da parte di Montecitorio avrebbe così messo in pericolo l'approvazione della legge elettorale in tempo utile per poterla applicare) furono bocciati dalla maggioranza dei deputati (ottenendo peraltro anche un centinaio di voti in più rispetto al testo della maggioranza che era stato bocciato)[192]; quanto all'emendamento della Commissione[193], 'gemello' di quello presentato per la Camera e respinto il giorno prima, ne fu comunicato il ritiro, rinfocolando ulteriormente le polemiche in aula e al di fuori[194].

Se la nuova formula elettorale – maggioritaria con rappresentanza delle minoranze, basata sul confronto tra liste 'bloccate' coalizzabili, con un sistema di soglie di sbarramento e l'assegnazione di un premio di maggioranza alla lista o coalizione più votata – fu 'consacrata' nella legge 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. 'legge Calderoli', a dispetto del sostanziale disconoscimento operato dall'interessato), dovettero trascorrere più di nove

[192] Due emendamenti, entrambi a prima firma di Sesa Amici, riadattavano per il Senato le proposte che il giorno prima erano state respinte per la Camera: il 2.467 voleva imporre l'alternanza per genere e la rappresentanza 50 e 50 per uomini e donne; il 2.468, pur richiedendo sempre di alternare candidati e candidate, si limitava a chiedere che un genere non fosse rappresentato oltre i due terzi (il che, visto l'obbligo di alternanza, di fatto consentiva soltanto – al Senato come alla Camera – che in lista ci fosse un numero dispari di candidat* e, dunque, un genere fosse rappresentato da una persona in più).

[193] Si trattava dell'emendamento 2.620, identico nel testo e nel contenuto all'emendamento 1.620, all'infuori naturalmente dei riferimenti al Senato invece che alla Camera.

[194] Per il dibattito v. A.P., Camera dei Deputati – xiv Legislatura, sed. 13 ottobre 2005, n. 688 – resoconto stenografico, p. 21 ss., spec. 35 ss. Si vedano soprattutto gli interventi di Laura Cima (Verdi), Tiziana Valpiana (Prc), Sesa Amici (Ds).

anni e mezzo (e tre elezioni politiche, oltre che ben dodici anni dall'entrata in vigore della riforma dell'art. 51, comma 1 Cost.) perché il Parlamento approvasse una nuova legge elettorale politica – la legge 6 maggio 2015, n. 52 – e considerasse seriamente l'inserimento al suo interno di misure di equilibrio della rappresentanza. Un tempo che forse sarebbe stato ancora più lungo se l'intervento parlamentare non fosse stato reso quanto meno opportuno – per non dire necessario – dalla dichiarazione di illegittimità parziale (relativa ai premi di maggioranza e alle liste 'bloccate', così come congegnati dalla l. n. 270/2005) pronunciata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014.

Le cronache politiche, prima che gli atti parlamentari, hanno dato testimonianza delle tante modifiche che il sistema di elezione dei rappresentanti politici ha subito nel corso dei molti mesi di 'gestazione', dentro le aule di Camera e Senato e anche al di fuori. Essendo opportuno ragionare su testi ben definiti e non su semplici idee, ci si limita qui a considerare il testo approvato dall'aula di Montecitorio l'11 marzo 2014 e quello – piuttosto diverso nei contenuti – approvato dall'assemblea di Palazzo Madama il 27 gennaio 2015, poi divenuto la legge n. 52/2015: entrambe le versioni riguardavano l'elezione della sola Camera dei Deputati (sul presupposto che quelle norme sarebbero state applicate per la prima volta a riforma costituzionale compiuta, dunque senza più un Senato eletto direttamente) e, per quanto qui rileva, entrambe contenevano al loro interno disposizioni volte a promuovere le pari opportunità tra i sessi.

Nel testo licenziato dalla Camera ad aprile del 2014, per il quale ciascun soggetto politico[195] poteva presentare liste ('bloccate' e relativamente corte, potendo variare la *magnitudo* del collegio da 3 a 6) all'interno di collegi plurinominali, ricavati a loro volta in circoscrizioni di dimensione regionale, si prevedeva che «[a] pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi» potesse «essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento, con arrotondamento all'unità superiore», dovendo dunque a livello regionale le

[195] Quel testo prevedeva anche la possibilità per le singole forze politiche di coalizzarsi e assegnava il premio di maggioranza al gruppo di liste o alla coalizione di gruppi di liste che avesse ottenuto il 37% dei voti al primo turno o che, non ci fosse riuscito nessuno, avesse prevalso al ballottaggio (senza possibilità di ulteriori apparentamenti formali).

persone candidate schierate dalla singola forza politica risultare in numero uguale nei due generi, con una differenza massima di uno; di più, «nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali non possono esservi più di due candidati consecutivi del medesimo sesso»[196].

La versione definitiva della legge n. 52/2015, invece, prevedeva sempre la presentazione di liste all'interno di collegi plurinominali (in numero minore, dunque con liste più lunghe, aumentando il massimo di seggi assegnabili da 6 a 9), ricavati all'interno delle stesse circoscrizioni regionali; in quelle liste, peraltro, la persona capolista, sottratta alle preferenze e presentabile al massimo in dieci collegi, si distingueva dalle altre persone candidate, presentabili solo in quel collegio e sottoposte a preferenze. La legge poneva vincoli di genere che tenevano conto di tutti questi elementi: veniva mantenuta la quota del 50% nel complesso delle candidature relative a una circoscrizione regionale (capilista compres*); nelle singole liste di collegio i candidati dovevano essere indicati in «ordine alternato di genere»[197]; per le capolistature era poi previsto un massimo del 60% di candidat* del medesimo sesso all'interno della stessa circoscrizione. Tutto si completava con la previsione della doppia preferenza di genere, che si aggiungeva al voto per la lista e (automaticamente) per la persona capolista.

I meccanismi previsti, simili solo per la quota del 50% a livello circoscrizionale, lasciavano presagire inevitabilmente effetti diversi. La prima versione della legge elettorale, pur con la previsione di alcuni congegni di equilibrio di genere, sembrava meno adatta a garantire le pari opportunità: l'effetto combinato della lista 'bloccata' e della possibilità di inserire fino a due candidat* consecutiv* dello stesso sesso poteva sostanzialmente frustrare le speranze del genere meno rappresentato, specie all'interno dei collegi più piccoli e, più in generale, per i partiti minori (situazioni nelle quali le liste difficilmente avrebbero viste premiate le posizioni successive alla seconda).

Il testo definitivo, al contrario, sembrava dare più garanzie: l'ordine

[196] Era anche previsto che, al di là della regola appena citata, alla lista fosse allegato «un elenco di due candidati supplenti, uno di sesso maschile e uno di sesso femminile», che l'Ufficio elettorale circoscrizionale avrebbe inserito in lista in caso di irregolarità o rinunce alla candidatura.

[197] Era pure previsto, agli stessi fini ricordati alla nota precedente, un elenco di quattro candidat* supplenti, due uomini e due donne.

alternato di genere, pur non essendo di fronte a una lista 'bloccata', manteneva il suo senso perché garantiva la sostanziale parità nella composizione della singola lista di collegio; la quota del 60% per le persone capilista dava maggiori garanzie di equilibrio (anche se la legge non precisava se la quota si dovesse calcolare sulle posizioni di capolista o sulle persone che effettivamente le occupavano: questione tutt'altro che indifferente, vista la possibilità di candidature multiple[198]); da ultimo, la combinazione degli effetti delle quote sulle candidature di lista con la doppia preferenza di genere (adottata dunque, dopo la sfiducia iniziale, anche per il più delicato livello elettorale italiano) avrebbe potuto dare risultati ancora più soddisfacenti[199], quanto alla rappresentatività di genere della Camera uscita dalle elezioni, di quelli visti all'inizio della XVII Legislatura (per la prima volta il tasso di presenza femminile alla Camera ha toccato il 31,4%) e dovuti – per paradossale che appaia – alle scelte di alcuni partiti di valorizzare le candidature delle donne, poste spesso in posizione 'utile'.

Tali proiezioni, peraltro, sono rimaste forzatamente sul piano teorico, a causa del nuovo intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 35/2017, che ha dichiarato illegittimi alcuni istituti della legge n. 52/2015, con particolare riguardo al ballottaggio da essa previsto e all'opzione per

[198] Esemplificando, se in una circoscrizione regionale fossero stati individuati 8 collegi plurinominali, 5 posizioni di capolista fossero state occupate da uomini (anche diversi) e 3 dalla stessa donna, la quota del 60% arrotondata sarebbe stata rispettata, ma con meno garanzie sugli effetti: ove la donna fosse stata multieletta, sarebbe stata la sua opzione (e, realisticamente, la scelta del suo partito di riferimento) a influire direttamente sull'equilibrio di genere.

[199] Si deve peraltro dare conto dell'opinione autorevole di R. Dickmann, *La Corte costituzionale trasforma l'*Italicum *in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 4, p. 22, per il quale «la presenza di un capolista bloccato, cioè eletto per effetto del voto alla lista, non consentirà all'elettore della Camera di rispettare tale regola [quella della doppia preferenza di genere, *n.d.a.*] se decida di votare un candidato di lista dello stesso genere del capolista. Ne deriva che la norma in questione presenta un chiaro profilo di incostituzionalità rispetto all'art. 51 Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della mancata garanzia delle pari opportunità». Era convinto invece che si fosse di fronte a «disposizioni non illegittime», anche con riguardo al capolista bloccato, L. Franco, *La differenza di genere fra rappresentanza e rappresentatività nella sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale*, in G. Ferri (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, Napoli 2017, pp. 123-138, spec. 135.

le persone capilista multicandidate ed elette in più collegi. Certamente tra i punti indubbiati non c'erano le misure di democrazia paritaria, ma sul tema un problema era ugualmente sorto: dopo la mancata entrata in vigore della riforma costituzionale nel 2016, la permanenza in funzione del Senato aveva conservato vigente anche la sua legge elettorale, del tutto priva di meccanismi di equilibrio di genere, dunque si era creata una significativa disomogeneità rispetto alle regole 'superstiti' per la Camera, assieme ad altre ancora più gravi che, come quella relativa al genere, necessitavano di essere affrontate in tempi brevi[200].

Il 27 ottobre 2017, dopo un percorso travagliato, ricco di *stop and go* e colpi di scena, il Parlamento ha approvato la legge 3 novembre 2017, n. 165, con cui si è intervenuti tanto sulla formazione della Camera, quanto su quella del Senato, modificando a fondo la formula elettorale e intervenendo anche sull'equilibrio di genere.

L'aspetto, peraltro, non era stato trascurato neanche nelle proposte di testo unificato che, nei mesi precedenti, erano state sottoposte ai deputati, dal momento che il procedimento era iniziato a Montecitorio. Aveva adottato la soluzione più immediata, con l'estensione al Senato dei congegni previsti per la Camera (applicando in sostanza a Palazzo Madama l'architettura elettorale non messa in discussione dalla Corte), il testo presentato l'11 maggio 2017 da Andrea Mazziotti Di Celso (Civici e innovatori) che, in qualità di Presidente della I Commissione, aveva tentato di trovare

[200] Se si è scelto di non citare alcuno dei moltissimi commenti della sent. n. 1/2014 (semplicemente perché scegliere sarebbe stato arduo e, in ogni caso, la decisione non ha avuto alcuna implicazione sul piano dell'equilibrio di genere), è invece necessario indicare almeno qualcuno dei non meno numerosi interventi relativi alla pronuncia n. 35/2017. *Ex plurimis*, oltre all'appena citato contributo di Dickmann, v. F. Lanchester, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa,* in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 1; M. Luciani, *A lezione di storia*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 1; Id., Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 1; S. Ceccanti, *Tre brevi riflessioni: motivazioni per il no al ballottaggio, auto-applicatività garantita, modifiche opportune per un'armonizzazione ragionevole*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 1; A. Celotto, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 1; L. Trucco, *"Sentenza* Italicum*": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta Online*, 2017, n. 1; G. Maestri, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 2, spec. p. 50.

una mediazione tra le forze politiche. L'articolato[201] prevedeva l'adozione esplicita della doppia preferenza di genere al Senato; quanto alle quote di genere per il complesso dei candidati circoscrizionali e per le capolistature, nonché all'ordine alternato in lista, pur in mancanza di riferimenti specifici, si potevano considerare recepiti dalla disciplina dettata per la Camera, a norma dell'art. 27 del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, ossia il Testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica, in base al quale «[…] per tutto ciò che non è disciplinato dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati».

Dopo che Mazziotti il 16 maggio lasciò l'incarico di relatore (ritirando il suo testo, che aveva riscosso pochi consensi), la discussione ripartì da un diverso articolato presentato da Emanuele Fiano (Pd) e promosso dal capogruppo *dem* a Montecitorio, Ettore Rosato[202]. Il testo – basato per metà su collegi uninominali, coi candidati collegabili a più liste proporzionali, e per l'altra metà su una distribuzione proporzionale a liste 'bloccate' concorrenti in collegi plurinominali (2-4 seggi) – prevedeva il riequilibrio solo per le liste dei collegi plurinominali (tacendo sui candidati dei collegi uninominali): «A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature presentate da ciascuna lista nei collegi plurinominali nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento con arrotondamento all'unità superiore»[203].

[201] Per il testo a firma Mazziotti Di Celso, v. A.P., Camera dei Deputati – xvii Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari – n. 816, 11 maggio 2017 – Allegato 2 al resoconto sommario, pp. 18-33.

[202] Per il testo a firma Fiano, v. A.P., Camera dei Deputati – xvii Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari – n. 819, 17 maggio 2017 – allegato 5 al resoconto sommario, pp. 48-66. Per l'adozione come testo base, v. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari – n. 822, 23 maggio 2017 – allegato al resoconto sommario, pp. 41-59.

[203] La lettera della disposizione, peraltro, poteva prestarsi a qualche ambiguità. Volendo immaginare che l'equilibrio fosse da raggiungere con riguardo alla singola lista presentata in un collegio, poteva risultare poco comprensibile la scelta della quota del 60% quando le persone da eleggere erano solo 2, 3 o 4: considerando anche l'arrotondamento all'unità superiore, in un collegio a grandezza 2 avrebbe potuto prevedere una lista monogenere, mentre in collegi a grandezza 3 o 4 sarebbe stata legittima anche la presenza di una sola persona del genere meno rappresentato. Ben altro senso avrebbe avuto la quota se, com'è

Quel testo arrivava in aula significativamente modificato[204], in particolare dopo l'approvazione di un 'maxi-emendamento' dello stesso relatore Fiano e di altri subemendamenti: nel loro complesso, avrebbero dovuto recepire un sostanziale accordo tra le tre maggiori forze presenti in Parlamento (Partito democratico, Forza Italia, MoVimento 5 Stelle). Nel nuovo sistema, basato su collegi uninominali ricavati all'interno di circoscrizioni, l'elettore aveva a disposizione un unico voto, che andava a favore di una lista circoscrizionale 'bloccata' (includente mai meno di 2 e mai più di 6 persone) e del relativo candidato nel collegio uninominale. La formula prevedeva la ripartizione proporzionale (nazionale alla Camera, regionale al Senato) tra le liste che avessero superato il 5% a livello nazionale[205]; stabiliti i seggi spettanti a una lista in una determinata circoscrizione, erano proclamati eletti prima i vincitori nei collegi, poi (fino a concorrenza dei seggi spettanti) i candidati in ordine di lista ed eventualmente quelli che, pur perdenti nei collegi, avevano ottenuto la percentuale più elevata.

In quel sistema, era previsto che nelle liste circoscrizionali le persone candidate fossero collocate «secondo un ordine alternato di genere»; in più, era prevista una quota massima del 60% per ciascuno dei due sessi, valida sia per il «complesso delle candidature presentate da ogni lista nei collegi uninominali», sia per le posizioni di capolista nelle circoscrizioni (punto non presente nell'emendamento 1.5000 Fiano), entrambe da calcolare a livello nazionale per la Camera, a livello regionale per il Senato[206].

---

probabile, si fosse riferita al «complesso delle candidature presentate da ciascuna lista nei collegi plurinominali» a livello nazionale (ove «lista» si legga come 'gruppo di liste'): con un equilibrio esteso alla quasi totalità del territorio italiano, peraltro, sarebbero state possibili liste 'bloccate' monogenere in vari collegi.

[204] Il testo si legge in A.P., xvii Legislatura – Camera dei Deputati, disegni di legge e relazioni, n. 2352-2690-3223-3385-3986-4068-4088-4092-4128-4142-4166-4177-4182-4183-4240-4262-4265-4272-4273-4281-4284-4287-4309-4318-4323-4326-4327-4330-4331-4333-4363-A, testo unificato della Commissione, p. 13 ss.

[205] Oppure, solo per le liste espressione di minoranze linguistiche, il 20% a livello circoscrizionale.

[206] La i Commissione, peraltro, aveva tenuto conto del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali che, con riguardo al testo base adottato il 23 maggio 2017, aveva rilevato come la disciplina che avrebbe dovuto promuovere la parità di genere fosse «meno incisiva rispetto alla disciplina di principio dettata dal legislatore statale per le leggi elettorali regionali», dopo l'integrazione del 2016, e come la disciplina speciale

Poco dopo l'approdo in aula, tuttavia, il testo fu riportato in Commissione dopo l'approvazione – malgrado il parere contrario del relatore – di un emendamento[207] che aboliva la disciplina speciale per il Trentino-Alto Adige (che avrebbe mantenuto il sistema adottato nel 1993); solo a settembre la riforma elettorale ha ripreso il suo percorso, partendo ancora da un diverso testo, sempre presentato dal relatore Fiano e promosso da Rosato[208]. L'impianto era profondamente modificato rispetto a quello di qualche mese prima: restava la suddivisione in collegi uninominali ricavati all'interno delle circoscrizioni, ma si prevedevano anche collegi plurinominali (creati accorpando più collegi uninominali contigui), nei quali si sarebbero presentate liste 'bloccate', singole o coalizzate a livello nazionale (nel qual caso avrebbero appoggiato insieme gli stessi candidati nei collegi uninominali). L'elettore, con un unico voto, avrebbe sostenuto un candidato di collegio uninominale e la lista collegata o una lista della sua coalizione; tanto alla Camera, quanto al Senato, una parte dei seggi sarebbe stata assegnata in collegi uninominali, ma la maggior parte (oltre il 60%) sarebbe stata attribuita in ragione proporzionale ai gruppi di liste che avessero superato le soglie di sbarramento previste (10% per le coalizioni, 3%

per il Trentino-Alto Adige non prevedesse «alcuna forma di tutela della rappresentanza di genere», necessitando invece «una coerenza delle norme per la promozione della parità di genere nei diversi sistemi elettorali, in quanto tutte volte a dare attuazione all'articolo 51, primo comma, della Costituzione». Il parere favorevole della Commissione, dunque, era condizionato all'uniformazione del testo base ai principi contenuti nella 'legge cornice' n. 165/2004, con riguardo sia alle liste 'bloccate' (prevedendo l'alternanza di genere), sia ai collegi uninominali (con la quota massima di genere del 60%) e all'estensione di tali previsioni anche al Trentino-Alto Adige. Sembra piuttosto significativo che la Commissione per le questioni regionali abbia elevato il contenuto della 'legge cornice' a precisazione e completamento di un principio costituzionale e, benché quelle norme siano state dettate per un ente di livello inferiore, abbia ritenuto irragionevole che agli stessi principi non si sottoponesse il legislatore statale per le regole relative alla rappresentanza nazionale.

[207] Si trattava, per la precisione, degli emendamenti identici 1.512 (Riccardo Fraccaro - M5S e a.) e 1.535 (Micaela Biancofiore - Fi e a.). Per avere contezza del dibattito in assemblea, anche a seguito dell'approvazione degli emendamenti avvenuta a voto palese (benché fosse stato chiesto il voto segreto), v. A.P., Camera dei Deputati – xvii Legislatura, sed. 8 giugno 2017, n. 811 – resoconto stenografico, pp. 4-46.

[208] Per il nuovo testo Fiano, proposto il 21 settembre e adottato il 26 settembre, v. A.P., Camera dei Deputati – xvii Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari – n. 881, 26 settembre 2017 – allegato 5 al resoconto sommario, pp. 43-68.

per le liste). Il testo approvato alla Camera il 12 ottobre e definitivamente al Senato il 27 ottobre[209] presentava alcune modifiche rispetto al testo base, in ogni caso non tali da modificare la struttura del sistema.

Sul piano della promozione delle pari opportunità tra uomo e donna, la nuova legge elettorale prevede, per quanto riguarda le candidature alla Camera, che nel totale di candidat* nei collegi uninominali che una lista o coalizione presenta a livello nazionale nessun genere possa essere rappresentato in misura superiore al 60%, mentre nelle liste dei collegi plurinominali (sempre composte da 2 a 4 nomi) le candidature sono collocate «secondo un ordine alternato di genere» a pena di inammissibilità e, nel complesso delle liste presentate sotto lo stesso contrassegno a livello nazionale, la posizione di capolista può essere occupata al massimo per il 60% da persone dello stesso genere. Con riguardo alle quote per i collegi uninominali e per le capolistature (che certamente richiedono una verifica su scala nazionale), peraltro, la nuova legge si limita a dire che «[l]'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto» di quelle previsioni, «in sede di verifica dei requisiti di cui all'articolo 22, primo comma, numero 6-*bis*», peraltro in modo tutt'altro che chiaro quanto al procedimento e alle conseguenze di eventuali esiti negativi delle verifiche[210]. Quanto alla disciplina dettata per il Senato, essa è analoga a quella valida per la Camera, ma le quote del 60% per le candidature nei collegi uninominali e le capolistature operano a livello regionale (e non più nazionale, com'era stato previsto nel testo base adottato a settembre, cosa che avrebbe consentito la presentazione di candidature uninominali e posizioni di capolista monosesso in alcune Regioni, in un sistema elettorale che la Costituzione dichiara

[209] A.P., xvii Legislatura – Senato della Repubblica, disegni di legge e relazioni, n. 2941, «Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali».

[210] Nel nuovo art. 22, comma 1, num. 6-*bis*, infatti, si legge che l'Ufficio centrale circoscrizionale «comunica i nomi dei candidati di ciascuna lista e dei candidati di ciascun collegio uninominale all'Ufficio centrale nazionale, il quale verifica la sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 18-*bis*, comma 3.1, e 19 e comunica eventuali irregolarità agli uffici centrali circoscrizionali, che procedono per le eventuali modifiche nel modo seguente» e seguono indicazioni relative a irregolarità nelle singole candidature o alle rinunce, ma non si chiarisce affatto come dovrebbe comportarsi l'Ufficio centrale nazionale di fronte a una percentuale di genere illegittima nei candidati uninominali o nelle capolistature.

espressamente di dover essere a base regionale)[211].

Ogni norma necessita di essere messa alla prova per valutarne pienamente l'efficacia e ciò vale particolarmente per quelle elettorali. Già prima dell'applicazione, in realtà, si poteva affermare che le ultime norme approvate davano luogo a regolazioni più omogenee tra le due Camere (soprattutto rispetto alla situazione che si era creata dopo la mancata entrata in vigore della riforma costituzionale[212]) e apparivano più in grado rispetto al passato di produrre una rappresentanza politica maggiormente rappresentativa – si perdoni il bisticcio – dei due modi di essere dell'unico genere umano e, di conseguenza, della cittadinanza e del popolo sovrano[213]: questo, anche a costo di una limitazione (peraltro nemmeno troppo gravosa) della libertà dei partiti di determinare le proprie candidature[214].

[211] Nota peraltro P. Passaglia, *Intervento* all'interno di *Forum IV*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il* Rosatellum bis (*Giurisprudenza italiana – Gli speciali*), Milano 2018, p. 57, che la differenza 'tecnica' prevista dalla legge in materia di quote di genere, si può ritenere «di dettaglio», nel senso che non provvede a divaricare in modo marcato i due rami del Parlamento, ritenendosi impossibile «garantire un adeguato funzionamento del sistema politico qualora si abbandoni l'idea di una composizione pressoché identica tra le due Camere».

[212] Per N. Canzian, G.E. Vigevani, *Intervento* all'interno di *Forum IV*, in Costanzo, Ruggeri, Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018*, cit., p. 56, «il legislatore del 2017 sembra avere preso sul serio il richiamo della Corte, rendendo i due sistemi quanto più possibile omogenei, compatibilmente con le norme costituzionali» anche sul piano delle regole sulla rappresentanza di genere.

[213] Secondo l'opinione di N. Canzian, G.E. Vigevani, *Intervento* all'interno di *Forum VI,* in Costanzo, Ruggeri, Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018*, cit., pp. 87-88, spec. 87, il legislatore nazionale aveva «preso davvero sul serio il dettato dell'art. 51 Cost.», salvo poi adottare soluzioni non gradite dagli autori (perché appaiono in grado di incidere sui risultati delle elezioni e non solo sui punti di partenza). Ritengono invece che le misure introdotte – dunque le quote e l'ordine alternato di genere – riescano a «evitare il rischio […] di una qualche prefigurazione dei risultati a discapito della diretta capacità d'incidenza del suffragio» P. Costanzo, L. Trucco, *III – Le "fondamenta": il sistema di voto*, in Costanzo, Ruggeri, Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018*, cit., pp. 50-54, spec. 51.

[214] Cfr. P. Passaglia, *Intervento* all'interno di *Forum II*, in Costanzo, Ruggeri, Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018*, cit., pp. 27-29, spec. 28: l'autore riconosce che l'imporre *ex lege* una sostanziale parità di genere all'interno delle singole liste comporta «una compressione effettiva dell'autonomia delle formazioni politiche», ma aggiunge che ciò «si colloca su un piano affatto diverso – e comunque non rilevante – rispetto alla garanzia della libertà di scelta degli elettori». Anche per questo, un giudice costituzionale con una mano 'meno pesante' rispetto a quello del 1995 non avrebbe avuto problemi a respingere

Certo, manca la possibilità di esprimere preferenze (singole o 'doppie di genere' che siano) e, sebbene la Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014 abbia sostanzialmente avallato le liste 'bloccate' quando queste operino «solo per una parte dei seggi» o riguardino «circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto», sarebbe decisamente opportuno che i partiti coinvolgessero, per quanto possibile, i loro iscritti e simpatizzanti nel periodo che precede le elezioni, così da rendere le candidature frutto anche delle loro scelte e non soltanto delle decisioni dei vertici politici.

Quanto alle quote introdotte con il nuovo sistema, certamente non sarebbero state ritenute legittime dalla Corte costituzionale che nel 1995 aveva considerato lesivi dell'art. 3 e della versione originaria dell'art. 51 Cost. i vincoli ben più blandi introdotti due anni prima per le elezioni amministrative (anche se, lo si è detto, quello era forse un passaggio necessario per colpire le liste 'bloccate' in ordine alternato di genere, oggi riproposte); si è però già fatto emergere che quel giudice delle leggi riponeva una certa fiducia nei partiti e nella loro disponibilità a operare per (ri)equilibrare la rappresentanza sul piano del genere. Quella fiducia negli anni successivi si è dimostrata mal riposta, la Consulta ne ha preso atto e ha agito di conseguenza: si potrebbe essere tentati di leggere la sentenza n. 422/1995 come una 'pronuncia monitoria al contrario', nel senso che valutare le misure di democrazia paritaria «positivamente ove liberamente adottate da partiti politici […] che partecipano alle elezioni» poteva suonare come un monito alle forze politiche ad agire, altrimenti in seguito norme analoghe a quelle ritenute incostituzionali sarebbero invece state 'salvate'.

Bisogna riconoscere anche che, nel frattempo, l'atteggiamento dei partiti pare mutato, vista la percentuale di elette alla Camera del 2013 (30,1%) senza che fossero previsti congegni come le quote; anche questo fattore non sarebbe passato inosservato a una Corte costituzionale con la mentalità degli anni '90, che avrebbe potuto non ravvisare la necessità di misure simili. In un ipotetico giudizio di legittimità costituzionale, però, bisognerebbe allora considerare pure altri fattori, in primo luogo cultu-

eventuali questioni di legittimità costituzionale sul punto.

rali[215], ma anche legati alla circostanza dell'adozione di un nuovo sistema elettorale e alla sua particolare conformazione: per fare qualche esempio, con regole mai sperimentate prima e dall'esito incerto, oppure con la presenza di una parte significativa di seggi attribuita in collegi uninominali (in cui la fama di chi concorre può 'pesare' di più della sua competenza e persino dei simboli di partito) c'è la possibilità e il rischio che i gruppi dirigenti dei partiti preferiscano candidare uomini di fiducia e con esperienza politica, piuttosto che schierare donne iscritte o individuate nella società civile.

Naturalmente ogni valutazione sulla legittimità costituzionale delle nuove norme deve tener conto della riforma dell'art. 51, comma 1 Cost. e, nei limiti di quanto si è detto nel II Capitolo, dell'intenzione con cui è stata fatta (al di là di quanto questa possa aggiungere davvero al contenuto delle disposizioni previgenti): in questo senso, le misure previste dalla nuova legge elettorale – compreso forse l'ordine alternato di genere nelle liste, ma sul punto in dottrina a quanto pare non c'è ancora uniformità[216] – dovrebbero essere tutte considerate «appositi provvedimenti» di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini *ex* art. 51 Cost.

Certo è che, volendo considerare le nuove quote nel dettaglio, un conto è prevedere una quota a livello nazionale o regionale di candidat* nei collegi uninominali che un genere non deve superare (mentre, per converso, all'altro genere dev'essere garantita la quota complementare); altro conto è prevedere la stessa quota per le posizioni di capolista. Nel primo caso, infatti, si agisce essenzialmente sulla fase delle candidature, senza troppe implicazioni successive (essere candidat* in un collegio uninominale non equivale affatto a vincere); nel secondo, invece, è chiaro che la posizione

[215] V. del resto in A. Buttarelli, *Sovrane. L'autorità femminile al governo*, Milano 2013, p. 105, la testimonianza di donne scandinave che, ancora a metà degli anni '90, lamentavano come i periodi in cui non sono state messe in campo azioni di tutela dell'impegno delle donne nella vita politico-istituzionale siano stati seguiti da una «repentina flessione della presenza femminile» in quei ruoli. Se questo era ed è il risultato in Paesi dalla tradizione (apparente) di maggior partecipazione femminile, a maggior ragione non sarebbe possibile dare per scontati i risultati raggiunti in un'occasione senza l'impiego di quote.

[216] Anche di recente, S. Leone, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano 2013, p. 143 riteneva che l'obbligo dell'ordine alternato di genere all'interno di una lista 'bloccata' «non [potesse] sfuggire alla censura del Giudice costituzionale, proprio perché direttamente attributiv[o] di un risultato».

di capolista è quella che ha più possibilità di essere eletta (e, in fondo, è proprio per questo che si è prevista la quota…).

Appartenere all'uno o all'altro genere, com'è ovvio, non è un requisito di eleggibilità (e nemmeno di candidabilità), ma una lettura molto rigida degli art. 3, comma 2 e 51, comma 1 Cost. potrebbe far pensare che quella misura attribuisca direttamente, se non l'elezione, almeno una più facile eleggibilità. Ciò avrebbe reso la quota sulle capolistature del tutto inaccettabile per il giudice costituzionale degli anni '90; ora si dovrebbe poter riconoscere che la posizione in testa alla lista non prefigura alcun risultato, specialmente considerando il numero ridotto di seggi in palio in ogni collegio plurinominale e (benché questo sia un dato di fatto e non di diritto) il numero ampio delle potenziali liste contendenti che rende meno facile e saggio fare previsioni sui risultati.

Tutto questo, tra l'altro, non consente di tralasciare le ulteriori conseguenze – dagli effetti in parte imprevedibili – discendenti dalla combinazione delle misure di equilibrio di genere e della pratica delle *multicandidature*: non si può escludere che la presentazione di candidature multiple soprattutto di esponenti di un determinato genere sia in grado di «precostituire strade per così dire "elusive"» delle disposizioni sulla parità, magari nel tentativo di rendere certa l'elezione di candidat* di un genere a scapito dell'altro (specie quando le possibilità di ottenere seggi siano ridotte) o, al contrario, di dare più *chance* alle candidature delle posizioni successive, evidentemente di genere diverso (quando invece si può contare su un maggior numero di voti, che può aumentare il numero di eletti in un collegio plurinominale)[217].

All'atto pratico, la prima applicazione delle misure viste sin qui sembra avere dato un risultato solo parzialmente soddisfacente. Certamente è aumentato il numero delle elette e anche la loro proporzione: alla Camera si è arrivati al 34,62% (con un aumento di oltre 4 punti percentuali), mentre al Senato si è passati dal 28,44% della XVII Legislatura al 34,75% di quella in corso; da questo punto di vista, il risultato è indubbiamente positivo, specie se lo si confronta con i numeri riscontrati all'inizio della XVI Legisla-

[217] Mettono in guardia sul punto P. Costanzo, L. Trucco, *IV – I "pilastri" del sistema: l'assegnazione dei seggi*, in Costanzo, Ruggeri, Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018*, cit., pp. 73-87, spec. 87.

tura (20,41% alla Camera e 17,92% al Senato)[218].

Il fatto, tuttavia, che in entrambi i rami del Parlamento il dato sia inferiore alla quota del 40% (dunque alla misura minima prevista tanto per le candidature quanto per le posizioni di capolista) induce a ridimensionare il giudizio sull'efficacia delle *technicality* adottate. Tra le ragioni che hanno influito sul risultato finale, si è individuato anche – in coerenza con alcune previsioni – l'uso nutrito delle candidature multiple (in un collegio uninominale e in un massimo di cinque collegi plurinominali) in posizione di capolista o comunque di probabile elezione per un certo numero di donne: ciò evidentemente le ha favorite garantendone l'elezione, ma ha anche fatto sì che, per lo meno nei collegi plurinominali in cui la singola lista ha ottenuto un solo seggio e nei quali la candidata non è risultata eletta, questo fosse attribuito a un uomo[219] (è stato assai più raro il caso in cui alla forza politica sono toccati più seggi, dunque lo scorrimento della lista ha comunque consentito di eleggere un'altra donna).

Naturalmente non si è di fronte a un difetto intrinseco del congegno dell'alternanza di genere, né della multicandidatura in sé: a determinare il risultato insoddisfacente sono, ancora una volta, le scelte dei partiti. Le stesse che negli anni successivi alla sentenza n. 422/1995 avevano spinto la Corte costituzionale a cambiare almeno in parte idea sulle misure elettorali di democrazia paritaria; le stesse, paradossalmente, che nel 2013, pure in assenza di misure di riequilbrio e vigenti le liste 'bloccate' lunghe, hanno fatto aumentare sensibilmente la presenza delle donne in Parlamento.

9. *La parità di genere nelle Giunte, tra decisioni e (nuove) norme*

Dopo la lunga e dettagliata analisi delle norme che nel tempo si sono succedute (e, in alcuni casi, sono state sottoposte al giudizio della Corte costitu-

[218] Dati elaborati da Openpolis, disponibili nell'articolo *Quando le pluricandidature limitano la parità di genere*, 16 marzo 2018 (*https://www.openpolis.it/quando-le-pluricandidature-limitano-la-parita-di-genere/*; visitato il 22 giugno 2018). Si noti che, per indicazione stessa di chi ha condotto la ricerca, «per consentire il confronto tra legislature il totale è sul totale dei deputati e senatori. Sono stati considerati quindi sia quelli cessati, sia quelli subentrati in corso».

[219] Cfr. *Ibidem*.

zionale) nel tentativo di dare alle istituzioni rappresentative di vario livello un carattere realmente più 'rappresentativo' (nella duplice accezione della *rappresentanza* e della *rappresentazione* della società), occorre fare un ulteriore passo, spostando l'attenzione dagli organi rappresentativi a quelli esecutivi: sebbene questo studio si occupi essenzialmente di questioni relative alla partecipazione attiva e passiva delle donne alle elezioni, la questione della partecipazione femminile ai vari livelli di governo, chiamati inevitabilmente a collaborare con gli organi rappresentativi, non può essere ignorata.

Benché anche piuttosto di recente sia stato sostenuto che, per quanto riguarda le donne, «governare non è rappresentare»[220], occorre riconoscere all'inverso che pure 'rappresentare non è governare', nel senso che le due azioni non sono né equivalenti, né automaticamente conseguenti: se le leggi via via emanate e una certa sensibilità che si è fatta strada in chi presenta le candidature e nel corpo elettorale hanno permesso di rendere davvero più rappresentativi molti degli organi collegiali elettivi, un robusto ritardo e non poche resistenze hanno caratterizzato (e in un certo modo caratterizzano ancora) gli organi collegiali cui non si accede per elezione, ma per nomina.

La questione non è secondaria. Si è visto che l'art. 51, comma 1 Cost., nel suo nuovo testo, fa carico alla «Repubblica» (dunque, oltre che allo Stato anche con le proprie leggi, pure agli organi delle Regioni e degli Enti locali) il compito di promuovere «le pari opportunità tra donne e uomini» con riferimento all'accesso «agli uffici pubblici e alle cariche elettive», ove naturalmente l'incarico di assessore è certamente un ufficio pubblico. La situazione tuttavia è in parte diversa e, per varie ragioni, più delicata: se parlare di cariche elettive significa parlare davvero di *parità di accesso*, dunque dei punti di partenza 'al di qua della soglia' (l'accesso richiede comunque che si passi attraverso la candidatura e il voto), con riferimento

[220] Buttarelli, *Sovrane,* cit., p. 103 ss. L'autrice sostiene ciò nel voler dire che – riprendendo il pensiero della storica francese Geneviève Frasse – anche assumere funzioni di governo, magari a livello locale, non significa affatto 'rappresentare' quel potere stesso, nel senso di 'incarnarlo', sia perché – riprendendo una tesi sostenuta nell'ambito del femminismo della differenza – non sarebbe possibile «rendere parlante […] la differenza femminile e fare insieme ricorso agli strumenti simbolici della politica maschile, come elezioni, partiti, parlamenti» (L. Cigarini, *Sulla rappresentanza politica femminile*, in Ead., *La politica del desiderio*, Parma 1995, p. 102 ss.), né le donne avrebbero la «determinazione a impersonare, a dare corpo attraverso di sé a una volontà creata dal nulla».

agli assessorati come uffici pubblici non ha più senso parlare di punti di partenza (ogni cittadino o cittadina maggiorenne, se non è incors* in cause ostative, può essere nominat* membro di una Giunta), rilevando solo la *presenza* nell'organo collegiale, l'essere 'al di là della soglia'.

Il problema, in effetti, sta proprio qui: se dagli artt. 3, comma 1, 51, comma 1 e – benché il suo testo parli solo di cariche elettive – 117, comma 7 Cost. è lecito enucleare per induzione un principio di parità tra i generi, che dovrebbe informare l'ordinamento, è altrettanto vero che detto principio impatta contro la natura certamente discrezionale della scelta delle persone che compongono la Giunta, posto il carattere indubbiamente fiduciario dell'incarico (soprattutto dopo l'introduzione dell'elezione diretta del vertice dell'amministrazione comunale). Tale discrezionalità – desumibile dagli artt. 46 e 47 Tuel – non è comparabile a un diritto come quello di elettorato passivo *ex* art. 51 Cost., sul cui contenuto è illegittimo incidere direttamente (come aveva scritto a chiare lettere la Corte costituzionale nella sentenza n. 422/1995): non si può però negare che venga comunque incisa in modo significativo dalle conseguenze di quel principio generale di parità[221], dal quale si può arrivare a dedurre un «obbligo di adottare misure volte a favorire l'equilibrio di genere»[222], dunque anche con riguardo alla composizione delle Giunte.

Detta limitazione di discrezionalità, peraltro, sembra essere stata valutata da tempo dal legislatore nazionale, al punto tale che ha contribuito esso stesso a produrla, sia pure in maniera *soft*. Già la legge n. 81/1993, di cui si è abbondantemente parlato nei paragrafi precedenti per le norme dettate sulle prime quote elettorali di genere, tra le sue disposizioni non strettamente relative alle elezioni annoverava l'art. 27: «Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti»; il contenuto della disposizione è stato interamente trasfuso nell'art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 267/2000 (il Tuel) e non risulta che alcuna delle due sia mai stata per qualche ragione indubbiata

[221] Cfr. Rodomonte, *La parità di genere*, cit., p. 442.
[222] M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria,* Torino 2011, p. 82.

e sottoposta all'esame della Corte costituzionale (delle ulteriori modifiche che hanno interessato il testo si dirà più avanti).

Prima ancora che una legge si preoccupasse di richiedere una presenza equilibrata all'interno degli organi collegiali esecutivi dei vari livelli di governo, dunque, era stata un'altra legge a invitare i Comuni – in modo più sfumato ma comunque indubitabile[223] – a darsi essi stessi delle regole per raggiungere il risultato della «presenza di entrambi i sessi nelle giunte» nel modo (e, si suppone, nel tempo) ritenuto più opportuno dagli enti stessi. Tutto questo, è bene sottolinearlo, avvenne con dieci anni d'anticipo rispetto all'entrata in vigore della riforma costituzionale dell'art. 51, per cui il legislatore nazionale doveva aver ritenuto possibile già allora intervenire per chiedere tale impegno ai Comuni (uno sforzo analogo, un po' più forte ma nemmeno troppo, sarebbe stato chiesto dal Parlamento al Presidente del Consiglio molto tempo dopo e con uno strumento non particolarmente adatto: l'art. 1, comma 376 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 – vale a dire la legge finanziaria 2008 – dopo aver fissato il numero dei ministri e la consistenza massima del Governo, avrebbe precisato che la sua composizione complessiva «deve essere coerente con il principio sancito nel secondo periodo del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione»).

Quando si sono trovati a stendere o modificare i propri Statuti, Comuni e Province hanno frequentemente introdotto al loro interno disposizioni relative alla composizione di genere delle Giunte e, come si è già messo in luce, altrettanto hanno fatto le Regioni, in sede di approvazione dei loro nuovi Statuti: al di là delle singole formulazioni scelte, i testi hanno generalmente teso a promuovere una composizione equilibrata dell'esecutivo dal punto di vista del genere di chi lo componeva o, per lo meno, a garantire che nessuno dei due generi sarebbe stato escluso. Sarebbe stato naturale, a quel punto, attendersi il rispetto delle norme da parte degli stessi organi che avevano contribuito a formarle; non di rado, invece, i Sindaci, i Presidenti delle Province o delle Regioni hanno ritenuto che quelle norme non avessero contenuto immediatamente precettivo o, in ogni caso, hanno agito

[223] La natura precettiva e non di «mera raccomandazione liberamente disattendibile» dell'art. 6, comma 3 Tuel (oltre che dell'art. 51 Cost.) è affermata anche, sia pure in materia di nomina di amministratori e componenti del collegio sindacale di una società a totale partecipazione pubblica, da Tar Puglia [Lecce], sez. I, 24 febbraio 2010, n. 622.

come se non lo avessero, nominando Giunte composte in modo prevalente da uomini, se non addirittura interamente al maschile.

Situazioni simili hanno suscitato notevoli polemiche che in vari casi si sono anche tradotte in contenziosi davanti ai giudici amministrativi, con l'impugnazione degli atti sindacali o presidenziali di nomina (o di conferma) dei soggetti componenti l'organo esecutivo. I verdetti dei collegi non sono sempre stati univoci; negli ultimi anni, tuttavia, soprattutto dopo l'intervento del legislatore statale in materia (nel 2012 e nel 2014), sono stati assai più frequenti i casi in cui il principio delle pari opportunità è stato nettamente affermato anche con riguardo all'equilibrio di genere nella composizione delle Giunte.

In una prima fase, in mancanza di norme statali più cogenti, gli spazi per l'accoglimento di un ricorso erano determinati innanzitutto dalla situazione di fatto relativa al singolo ente: si prestava decisamente di più a censure la formazione di una Giunta monogenere (il che si traduceva, puntualmente, in un esecutivo formato da soli uomini), trattandosi di una violazione palese del citato principio di pari opportunità; la presenza di un'unica assessora o comunque di un numero molto limitato di donne nel collegio, invece, poteva essere considerata illegittima oppure no in base al tenore più o meno blando delle disposizioni statutarie in materia.

Così, nel primo contenzioso successivo alla revisione dell'art. 51, comma 1 Cost. di cui si abbia memoria[224], relativo alla giunta del comune di Veglie (Le), in prima battuta[225] si decise che il sindaco, pur nel rispetto delle proprie prerogative, doveva formare una nuova giunta «adoperandosi per assicurarvi una rappresentanza femminile o, nel caso in cui ciò non sia, per ragioni tecnico-politiche, possibile, illustrando con motivazione puntuale, esaustiva e concreta le ragioni che impediscono l'attuazione del c.d. principio delle pari opportunità», stabilito a livello costituzionale, statale e locale[226]; poiché, a dispetto dell'assegnazione di un termine di 45 giorni per

[224] Lo analizza F. Ragno, *Il rispetto del principio di pari opportunità. L'annullamento della composizione delle giunte regionali e degli enti locali*, Firenze 2013, pp. 69-70.

[225] Tar Puglia [Lecce], sez. I, (ord.) 6 luglio 2005, n. 680. La pronuncia, tra l'altro, ammetteva che i consiglieri ricorrenti (in quel ricorso erano tutti uomini) erano legittimati ad agire ritenendo violata dal sindaco la disciplina statutaria, fattispecie che dunque dava luogo a un'illegittimità degli atti.

[226] L'art. 32 dello Statuto comunale sanciva: «Nella composizione della Giunta è garantita

consentire la formazione di un nuovo esecutivo, il sindaco aveva scelto di confermarne integralmente la composizione, dicendo di dover rispettare gli accordi politici stretti prima del voto (che prevedevano la nomina ad assessore dei candidat* consiglieri più votati), a un nuovo ricorso il Tar di Lecce rimarcò l'impossibilità di derogare a norme pubblicistiche (Statuto compreso) con accordi privati che di quelle norme non hanno tenuto conto; il venir meno del rapporto di fiducia con l'unica consigliera di maggioranza non era un argomento valido per avallare la costituzione di una giunta monogenere, vista la possibilità di nominare assessor* soggetti esterni[227]. Il Consiglio di Stato, però, accolse il ricorso del sindaco[228] contro la seconda ordinanza, ritenendo che questioni simili fossero da rimettere «ai rapporti fra le varie formazioni componenti del consiglio comunale» e dovessero trovare «la loro soluzione sul piano della dialettica "maggioranza-minoranza"»[229].

La questione delle pari opportunità nell'accedere alle Giunte acquisì maggiore visibilità e divenne oggetto di attenzione da parte degli studiosi, oltre che dei mezzi di comunicazione, quando ai giudici amministrativi furono sottoposti casi non più relativi a Comuni non molto grandi, ma ad amministrazioni maggiori[230], Province e Regioni. Nel 2009, in particolare, i casi più interessanti riguardarono due giunte provinciali, quelle di

la presenza dei rappresentanti di entrambi i sessi».

[227] Tar Puglia [Lecce], sez. I, (ord.) 26 ottobre 2005, n. 1306.

[228] Che, comunque, nel frattempo aveva nominato una donna nella sua giunta e l'avrebbe mantenuta anche dopo la pronuncia a sé favorevole.

[229] Cons. Stato, sez. V, (ord.) 21 febbraio 2006, n. 849. Lascia perplessi, peraltro, il riferimento dei giudici di Palazzo Spada al fatto che «la nuova Giunta, costituita dal Sindaco, segue a dimissioni, rassegnate dagli assessori, motivate con riguardo alla pronuncia cautelare del T.A.R., sicchè non può configurarsi come il sopravvenire di un nuovo provvedimento di costituzione della Giunta indipendente dalla suddetta decisione»: non si capisce come, solo dal fatto che la giunta sia stata formalmente nominata una seconda volta, si possa dedurre che il sindaco abbia tenuto conto della decisione del Tar, non avendola poi applicata (anche se il Consiglio di Stato, come si è visto, non era di questo avviso).

[230] V. per esempio Tar Puglia [Bari], sez. I, (ord.) 12 settembre 2008, n. 474, con cui si era ordinato al sindaco di Molfetta di provvedere entro 8 giorni a rinnovare la sua giunta interamente al maschile. Dopo la sostanzaile conferma della composizione dell'esecutivo, motivata con la natura discrezionale e fiduciaria della nomina, è intervenuta la sentenza Tar Puglia [Bari], sez. III, 17-18 dicembre 2008, n. 2913, annullando la designazione della giunta, ribadendo l'obbligo per il sindaco di «verificare la disponibilità, tra le persone a lui legate da rapporto di fiducia, di donne disponibili ad assumere la carica di assessore».

Taranto e di Isernia. La prima vicenda, sottoposta di nuovo al Tar di Lecce e originata dal ricorso di un cittadino elettore[231], vide la conferma della natura precettiva (e non derogabile con accordi politici) di una disposizione statutaria volta ad assicurare la presenza di entrambi i sessi in Giunta, qualificando in tal senso quella del Presidente nella formazione dell'esecutivo come obbligazione di risultato[232]; lo stesso organo giudiziario, peraltro, riconobbe in un secondo momento che – in assenza di una norma nazionale o sovranazionale più esigente e specifica rispetto a «generici principi di non discriminazione o di riequilibrio» – la nomina anche di una sola assessora era sufficiente a considerare formalmente rispettata la disposizione statutaria, anche se la «soluzione "minimale"» adottata dal Presidente appariva insoddisfacente (ma per essere censurata occorreva un «processo di concretizzazione» del principio di presenza paritaria ed equilibrata dei sessi negli esecutivi, desumibile dal quadro normativo sovranazionale e interno)[233].

Quanto al caso della provincia di Isernia, rileva soprattutto per una singolare interpretazione (che qui non si condivide affatto) data dell'interesse ad agire: dei due ricorsi contro il provvedimento di nomina di una Giunta provinciale composta solo da assessori, infatti, fu respinto quello presentato da consiglieri perché ritenuti non legittimati «a dolersi della violazione delle norme previste a tutela della rappresentanza femminile in seno agli organi collegiali della Provincia», non potendo costoro trarre dall'eventuale accoglimento della loro istanza «alcuna concreta utilità giuridica essendo loro preclusa la possibilità di aspirare a nomine riservate a soggetti di sesso femminile»[234]: al contrario, il ricorso presentato da cittadine elettrici (sebbene l'ordinanza precedente avesse negato spazi per un'azione popolare in materia) fu dichiarato ammissibile poiché le ricorrenti sembravano «rivestire tutte le condizioni per la nomina ad assessore provinciale a garanzia della

[231] Figura con cui solo negli ultimi anni si è acquisita maggiore dimestichezza, soprattutto grazie alle vicende giudiziarie legate ai ricorsi in materia di leggi elettorali.
[232] Tar Puglia [Lecce], sez. I, (ord.) 23 settembre 2009, n. 740. L'art. 48 dello Statuto provinciale recitava: «il presidente della Provincia nomina i componenti della Giunta, tra cui un Vice Presidente, secondo le modalità previste per legge e nel rispetto del principio delle pari opportunità, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 81 del 25.3.1993, sì da assicurare la presenza nella Giunta di entrambi i sessi».
[233] Tar Puglia [Lecce], sez. I, (ord.) 18 novembre 2009, n. 859.
[234] Tar Molise, sez. I, (ord.) 4 novembre 2009, n. 300.

rappresentanza femminile» e fu accolto, pure sulla base della disposizione statutaria (ritenuta immediatamente precettiva) e dell'assoluta mancanza di giustificazione del mancato rispetto della presenza di entrambi i generi[235].

Se nel 2010 non mancarono altri casi di ricorsi respinti, dovuti soprattutto all'assenza di disposizioni statutarie cogenti con riguardo al singolo ente locale[236], si ebbe un'importante decisione relativa al comune di Benevento: si trattò forse della prima sentenza in materia[237] (e non di una semplice ordinanza emessa in sede cautelare), dunque riccamente esposta e motivata, anche sul piano teorico[238]. Il Tar campano, in particolare, assunto che l'art. 51 Cost. rafforzava il principio di eguaglianza sostanziale *ex* art. 3, comma 2 Cost. (e non l'eguaglianza formale del comma 1, secondo la tesi sposata dalla Consulta nel 1995), sentenziò che «il dato costituzionale» dovesse «intendersi come impositivo nei confronti di chi sia chiamato a darvi

[235] Tar Molise, sez. I, (ord.) 2 dicembre 2009, n. 348. L'art. 38 dello Statuto provinciale sanciva: «È garantita la presenza di entrambi i sessi negli organi collegiali della Provincia, nonché negli enti, aziende ed istituzioni dipendenti della Provincia stessa».

[236] Cfr. Tar Lazio [Latina], sez. I, (ord.) 8 luglio 2010, n. 296, con riguardo al comune di Piedimonte San Germano (Fr); si noti che, per i giudici, «la motivazione del Sindaco del comune intimato secondo cui la sua decisione di scegliere i componenti della giunta nell'ambito degli eletti all'ufficio di consigliere comunale risponde all'esigenza di garantire una più forte legittimazione dell'organo non appare irragionevole o incongrua». Forniva invece una motivazione assolutamente stringata ed ermetica («da un sommario esame proprio della fase cautelare, il ricorso non appare assistito da "fumus boni iuris"»), francamente inaccettabile anche per una pronuncia resa in sede cautelare, Tar Lazio [Latina], sez. I, (ord.) 8 luglio 2010, n. 304, con riferimento al comune di Isola del Liri (Fr).

[237] Tar Campania [Napoli], sez. I, 24 marzo - 7 giugno 2010, n. 12668; le istanze erano già state accolte da Tar Campania, sez. I, (ord.) 15 luglio 2009, n. 2704.

[238] Tra i ricorrenti c'era la Consigliera di Parità della Provincia di Benevento, una figura che nel tempo si sarebbe occupata sempre di più di vigilare sulla corretta applicazione delle norme sull'equilibrio di genere nella composizione delle Giunte; in quel caso, peraltro, non fu riconosciuta la legittimazione a impugnare gli atti perché a poterlo fare, secondo l'art. 37, d.lgs. n. 198/2006, erano le Consigliere di Parità regionali (com'era avvenuto, per esempio, con il caso di Molfetta) o nazionali, non provinciali. Più in generale, sul ruolo delle Consigliere di Parità, specie nell'ambito del diritto al lavoro, v. il recente contributo di R.M. Amorevole, *Donne, lavoro, diritti in Italia: una disamina per casi*, in Th. Casadei (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*. Torino 2015, pp. 227-243; v. anche R.M. Amorevole, *Donne e politica: il ruolo delle Consigliere di parità*, comunicazione al convegno *Con gli occhi delle donne. Il corpo delle donne e la politica*, Parma, 14 novembre 2016.

applicazione del principio di cui al secondo comma dell'art. 3» sul piano delle diseguaglianze di genere e che occorreva una lettura combinata anche con l'art. 4 interpretato in senso lato, per cui detta norma «impone a ciascuno il dovere, secondo le proprie possibilità e scelte, di svolgere un'attività o una funzione – intesa, quindi, anche come esercizio di cariche elettive o di governo – che concorra al progresso materiale o spirituale della società; ed è evidente che la portata di tale principio verrebbe fortemente compressa ove il preteso dovere di scelta fosse limitato da fattori ingiustificatamente discriminatori, quale potrebbe essere la distinzione per ragioni di sesso».

Quanto all'art. 6, comma 3 Tuel, esso costituisce «una norma di indirizzo per gli organi di governo degli enti locali», non impone (specie con la formulazione di allora) la previsione di quote di genere in giunta, ma una volta che lo Statuto comunale prevede norme che ne costituiscono attuazione[239], queste devono essere rispettate e riducono la discrezionalità nella nomina dei membri della Giunta, potendo il giudice amministrativo sindacare l'adeguatezza della motivazione alla base del mancato rispetto dell'indirizzo statutario sulla composizione dell'organo. In questo senso, non apparve adeguata l'allegazione di ragioni di opportunità politica, come la scelta (certo non inderogabile) di avere solo assessori interni o il non aver ricevuto proposte di assessore esterne da parte delle forze politiche di maggioranza (non essendo indice dello sforzo adeguato e personale del Sindaco per attuare il principio di pari opportunità), dunque la nomina dell'ultimo assessore in una Giunta composta da soli uomini fu annullata.

* * *

Il 2011 fu probabilmente l'anno cruciale per le vicende che qui interessano: accanto a decisioni legate a realtà minori[240], per la prima volta sentenze

[239] Lo Statuto comunale di Benevento prevedeva all'art. 6-*bis* che «nelle nomine e designazioni dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende, istituzioni e nelle commissioni di concorso, oltre che nella Giunta, e negli organi collegiali si deve favorire complessivamente la presenza di ambo i sessi», mentre l'art. 26 stabiliva che «il Sindaco, nell'esercizio del proprio potere di nomina, deve tenere conto delle disposizioni di legge per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle amministrazioni».

[240] V. Tar Campania [Napoli], sez. I, 26 gennaio - 10 marzo 2011, n. 1427, in annullamento del decreto del sindaco di Ercolano di nomina della giunta monogenere, per difet-

di assoluto rilievo interessarono le giunte della Capitale e delle regioni Sardegna, Lombardia e Campania; la vicenda processuale relativa a quest'ultima, peraltro, sarebbe continuata fino a interessare la Corte costituzionale.

Partendo da *Roma*, la vicenda processuale ebbe inizio con i ricorsi aventi come primi ricorrenti la consigliera comunale Monica Cirinnà (Pd, già Verdi) e il consigliere regionale Angelo Bonelli (Verdi) contro l'ordinanza sindacale di nomina della nuova giunta del 2011, ritenendo che una sola assessora non garantisse il rispetto dell'equilibrio di genere risultante dallo Statuto del comune[241]. Il Tar del Lazio[242], riconosciuta significativamente la legittimazione di consiglieri e consigliere a impugnare gli atti ritenuti in violazione dello Statuto[243], si espresse anche sulla natura di quegli stessi atti

to di istruttoria e motivazione dell'atto. Segnala l'anomalia del caso Ragno, *Il rispetto del principio di pari opportunità*, cit., p. 77: uno degli assessori della giunta 'annullata' venne sostituito – pochi mesi dopo la sentenza – dalla moglie, già consigliera comunale nella consiliatura precedente. Di segno opposto, invece, fu Tar Sardegna, sez. ii, 18 maggio - 27 giugno 2011, n. 664, che non annullò la nomina della giunta del comune di Sorgono (Nu) ma non arrivò a esaminare il caso nel merito, rilevando la mancanza di legittimazione dei ricorrenti, interpretata in modo molto restrit
tivo: non era sufficiente la residenza nel Comune per vantare un interesse attuale e concreto all'annullamento dell'atto, né per sostenere di avere i titoli alla nomina assessorile (sarebbe solo un interesse di fatto, non una «posizione giuridica differenziata e qualificata»); gli stessi consiglieri comunali avrebbero potuto impugnare solo atti direttamente lesivi delle sue prerogative (a differenza di quanto si è visto in altre decisioni in precedenza), né si poteva riconoscere loro il potere di ricorrere contro atti di altri organi comunali «su questioni del tutto estranee alla sfera di competenza del proprio ufficio» in ragione di un 'interesse morale' a che il Comune agisca nel rispetto della legge.

[241] L'art. 5, comma 3 dello Statuto capitolino prevede che «nel nominare i componenti della Giunta Comunale, i responsabili degli uffici e dei servizi nonché nell'attribuire e definire gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna, il Sindaco assicura una presenza equilibrata di uomini e donne, motivando le scelte con riferimento al principio di pari opportunità».

[242] Tar Lazio [Roma], sez. ii, 13-25 luglio 2011, n. 6673.

[243] La legittimazione sarebbe discesa dal ruolo di consiglier* comunale, essendo ai sensi dell'art. 47 Tuel nominabil* come assessor* e dunque con l'interesse al rispetto di ogni norma cogente da parte del sindaco; la sentenza poi negava che l'interesse fosse in capo alle sole donne (come sostenuto dal Tar Molise), poiché «la garanzia dell'equilibrio di genere anche in seno agli organismi politici esecutivi risponde ad un interesse non circoscrivibile in ragione del genere di volta in volta non adeguatamente rappresentato e, soprattutto, è affidata ad un precetto, di carattere generale e riconducibile al principio di buon andamento dell'azione pubblica, la cui violazione può per tale ragione essere con-

impugnati: la nomina degli assessori, in particolare, pur essendo caratterizzata da discrezionalità e «possibilmente ispirata anche da apprezzamenti politici, non deve essere confusa con l'esercizio della funzione politica in senso proprio», ma è invece «un atto soggettivamente e oggettivamente amministrativo» e, come tale, il potere di emanarlo è soggetto a regole e il loro rispetto è sindacabile davanti al giudice amministrativo.

Nel merito, i giudici di prime cure riconoscevano che, in materia di pari opportunità ed equilibrio nella rappresentanza «[i]l quadro normativo si arricchisce e si articola progressivamente in ambiti anche diversi da quello tipicamente elettorale, mentre sempre più ampio rilievo qualitativo e quantitativo vengono ad assumere disposizioni, di fonte secondaria, volte a garantire l'equilibrio di genere nella composizione degli organismi collegiali esecutivi e di vertice del variegato pianeta delle pubbliche amministrazioni», anche in considerazione del fatto che l'equilibrio in quegli organi è sempre di più considerato strumentale «rispetto ai fini del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa»[244]. Stabilito ciò

testata da ogni consigliere comunale». Si consolidava infine l'orientamento, per cui, oltre che ai consiglieri, la legittimazione a impugnare la nomina della Giunta spetta a ogni elettore del Comune «in quanto soggetto potenzialmente aspirante alla titolarità della carica».

[244] Merita di essere citato il passaggio che nella sentenza segue: «Soltanto l'equilibrata rappresentanza di entrambi i sessi in seno agli organi amministrativi, specie se di vertice e di spiccata caratterizzazione politica, garantisce l'acquisizione al *modus operandi* dell'ente, e quindi alla sua concreta azione amministrativa, di tutto quel patrimonio, umano, culturale, sociale, di sensibilità e di professionalità, che assume una articolata e diversificata dimensione in ragione proprio della diversità del genere. / Organi squilibrati nella rappresentanza di genere, in altre parole, oltre ad evidenziare un *deficit* di rappresentanza democratica dell'articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale (il che risulta persino più grave in organi i cui componenti non siano eletti direttamente, ma nominati), risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato. / L'equilibrio di genere, come parametro conformativo di legittimità sostanziale dell'azione amministrativa, nato nell'ottica dell'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale fra i sessi, viene così ad acquistare una ulteriore dimensione funzionale, collocandosi nell'ambito degli strumenti attuativi dei principi di cui all'art. 97 Cost.: dove l'equilibrata partecipazione di uomini e donne (col diverso patrimonio di umanità, sensibilità, approccio culturale e professionale che caratterizza i due generi) ai meccanismi decisionali e operativi di organismi esecutivi o di vertice diventa nuovo strumento di garanzia di funzionalità, maggiore produttività, ottimale perseguimento degli obiettivi, trasparenza ed imparzialità dell'azione pubblica».

e considerata la «scelta normativa netta e di inequivocabile interpretazione» dell'art. 5, comma 3 dello Statuto (che, imponendo al sindaco di *assicurare* la presenza equilibrata di donne e uomini, non consente affatto di derubricare lo stesso a norma programmatica o comunque non precettiva), il Tar concludeva per la totale assenza di equilibrio, tanto sul piano quantitativo, quanto su quello qualitativo (visto che lo Statuto non poneva delle quote precise da rispettare, ma non si accontentava di certo della presenza singola) e non poteva affatto considerarsi adeguata la motivazione in base alla quale le proporzioni tra i generi nella Giunta rispettavano quelli nel Consiglio (altrimenti si potrebbe sostenere che la rappresentanza squilibrata legittimerebbe la violazione dello Statuto)[245].

L'annullamento degli atti di nomina portò il sindaco in carica, Gianni Alemanno, a presentare un nuovo esecutivo con due assessore, ritenuto comunque non equilibrato dalle ricorrenti che presentarono un altro ricorso, in seguito al quale il sindaco ridistribuì le deleghe, consolidando la posizione delle due componenti femminili della Giunta e, in seguito alle dimissioni di un assessore alla vigilia di una nuova udienza del Tar nel 2012, inserì una terza donna nell'organo. La seconda sentenza sulla vicenda, arrivata ormai nel 2013[246] dopo altre decisioni di natura cautelare e dopo che, con le ultime dimissioni e sostituzioni, le assessore in giunta erano diventate cinque su dodici, dichiarava i ricorsi (il primo e due successivi per motivi aggiunti presentati in corrispondenza delle prime due sostituzioni di giunta) improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse: i giudici, peraltro, nel condannare alle spese Roma Capitale, ribadivano che anche i primi due ampliamenti della compagine femminile dell'esecutivo non permettevano di parlare di composizione equilibrata della giunta, anche sul piano qualitativo.

Passando alla vicenda che ha interessato la giunta regionale della *Sardegna*, guidata dal presidente Ugo Cappellacci, il ricorso contro gli atti di nomina di una Giunta monogenere maschile fu presentato da varie persone e da una serie di associazioni impegnate nella tutela dei diritti delle donne: il Tar di Cagliari[247] ritenne queste ultime comunque legittimate

[245] Cfr. F. Ragno, *Pari opportunità: il caso della Giunta di Roma Capitale. Commento alla Sentenza del Tar Lazio 6673/2011*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2012, n. 1.
[246] Tar Lazio [Roma], sez. ii, 6-20 febbraio 2013, n. 1900.
[247] Tar Sardegna, sez. ii, 29 giugno - 2 agosto 2011, n. 864.

a impugnare quegli atti, poiché prevedevano espressamente nei loro atti costitutivi e statuti (depositati con il ricorso) lo scopo di operare a favore delle donne e delle pari opportunità, per cui «la legittimazione a ricorrere di una associazione deriva dalla sua posizione di rappresentatività, desumibile dalle finalità statutarie e dall'attività di tutela degli interessi collettivi della categoria di riferimento, unitariamente considerata»; i giudici, poi, confermarono che la nomina della Giunta non costituisce atto politico *tout court*, seguendo in tutto la posizione del Tar del Lazio.

Nel merito, la sentenza riprendeva in modo evidente quanto già sostenuto dal Tar di Napoli, quanto al ruolo e alla precettività dell'art. 51 Cost. e al suo rapporto con l'art. 4, comma 2 Cost.; con riguardo allo Statuto sardo, non era ancora stata emanata alcuna norma di attuazione della disposizione inserita con l. cost. n. 2/2001, ma per il collegio «l'inerzia del potere legislativo regionale» non poteva costituire «legittima causa di giustificazione di una sua sostanziale disapplicazione a tempo indeterminato», disapplicazione che per i giudici si configurava come violazione di «una precisa volontà del legislatore costituzionale, confermata ripetutamente dal legislatore nazionale».

L'entità della violazione sarebbe risultata chiara dal fatto che, se all'entrata in carica nella giunta Cappellacci c'erano 4 donne su 12, dopo che la Corte costituzionale aveva annullato, ai sensi dello Statuto sardo, la promulgazione della l.r.st. 7 marzo 2007, n. 15 (sent. n. 149/2009) la nuova giunta non contemplava più alcuna presenza femminile, non ripristinata nemmeno in occasione della sostituzione di due assessori (avvenuta a ricorso già presentato). Ciò fece concludere al Tar che, da parte del vertice della Regione, a fronte della non provata istruttoria preliminare e della mancata indicazione di ragioni che non consentissero di procedere altrimenti, c'era stata «una tenace e riaffermata volontà politica di escludere le donne dalla gestione dell'ente», in mancanza di una legge che costringesse a includerle: una «totale disapplicazione delle norme e dei principi costituzionali volti ad affermare l'esigenza che nel nostro ordinamento […] non abbiano ingresso forme di discriminazione a carico delle donne non solo […] in occasione dello svolgimento di competizioni elettorali, ma anche e soprattutto allorché si tratti di procedere alla nomina degli organi deputati alla gestione dell'Ente». Tanto bastò per annullare l'atto di nomina della giunta sarda e Cappellacci varò un

nuovo esecutivo, stavolta con equilibrata presenza di donne.

Non erano stati invece annullati, almeno in prima battuta, i decreti con cui, nel 2010, il rinnovato presidente della Regione *Lombardia* Roberto Formigoni aveva nominato quindici assessori e una sola assessora. Il giudizio, intentato da quattro ricorrenti e dall'associazione Art. 51 - Laboratorio di democrazia paritaria (con vari interventi) fu deciso dal Tar lombardo che respinse le istanze, pur ritenendole degne «di particolare pregio»[248]. I dubbi dei magistrati nascevano dal fatto che «il modello delineato dall'Assemblea Costituente» ed evolutosi, «pur postulando il principio generale di eguaglianza sostanziale fra uomini e donne nella vita sociale, culturale, economica e politica e dunque anche nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, non garantisce la composizione equilibrata di entrambi i sessi negli organi collegiali».

A dimostrazione di questo, veniva citata – di nuovo, a distanza di oltre quindici anni – la sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995; il collegio riconosceva l'evoluzione segnata dalle successive pronunce n. 49/2003 e n. 4/2010, ma continuava a sostenere la natura solo promozionale e non prescrittiva del modello costituzionale e delle norme con esso coerenti. A ciò il Tar univa considerazioni a partire da altre decisioni della Consulta, a partire dalle nn. 378/2004 e 379/2004, che circa le disposizioni statutarie che indicavano obiettivi prioritari dell'attività regionale insistevano sul loro carattere «non prescrittivo e non vincolante», avendo quelle enunciazioni una funzione «di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa». Né le norme costituzionali, né quelle primarie o statutarie, dunque, sembravano poter fondare la pretesa di annullamento degli atti di nomina della Giunta; nello stesso senso, da ultimo, deponeva la formulazione della disposizione statutaria che si occupava dell'equilibrio di genere nella nomina degli assessori, assai più promozionale che precettiva[249].

La sentenza del Tar lombardo, dunque, arrivò sei mesi prima di quella di segno opposto dell'organo omologo del Lazio. Si può comprendere un

[248] Tar Lombardia [Milano], sez. I, 17 dicembre 2010 – 4 febbraio 2011, n. 354.

[249] Così recitava l'art. 11, comma 3 dello Statuto lombardo: «La Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione e nell'accesso agli organi degli enti e aziende dipendenti e delle società a partecipazione regionale per i quali siano previste nomine e designazioni di competenza degli organi regionali».

verdetto così distante, anche se alcuni passaggi sono poco condivisibili: non convince, in particolare, l'applicazione pacifica e non discussa al potere presidenziale di nomina della Giunta dell'atteggiamento, più promozionale che coercitivo, mostrato dall'ordinamento nei confronti dell'elettorato e della rappresentanza[250]. Ciò, se non altro, perché è naturale che un ordinamento democratico contemporaneo cerchi di proteggere un diritto (come l'elettorato) da interventi che possono incidere su di esso; è molto meno naturale che cerchi di tutelare allo stesso modo – fino a sottrarlo quasi del tutto al sindacato giurisdizionale – un potere, anche se assai discrezionale come questo.

Detto questo, tuttavia, è innegabile che tanto l'assenza (in quel momento) di una norma nazionale incisiva sull'equilibrio di genere nelle Giunte, quanto la formulazione dello Statuto lombardo (indubitabilmente più evasiva e *soft* rispetto, ad esempio, a quella del Lazio) abbiano pesato sul contenuto della sentenza. Certo è che concludere che «in considerazione dello stadio in cui versa attualmente il processo di promozione dell'effettiva democrazia paritaria tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici ed alla luce del quadro normativo allo stato vigente, non [può] pervenirsi a una dichiarazione di illegittimità della formazione della Giunta regionale siccome composta da un solo assessore di sesso femminile», utilizzando il livello di scarsa attuazione di un principio (che dovrebbe essere vigente) da parte di altri così da non ritenerlo esigibile, non sembra la scelta più coerente[251].

I soggetti ricorrenti, tuttavia, non accettarono il verdetto del Tar e impugnarono la decisione; *medio tempore*, il presidente Formigoni procedeva alla nomina di un'assessora e una sottosegretaria, in sostituzione di altrettanti uomini. Il Consiglio di Stato, pur essendo venuto meno l'interesse

[250] Rivendica invece maggiore coerenza con la giurisprudenza costituzionale della pronuncia del Tar Lombardia M. Belletti, *"Torniamo allo Statuto"… regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, 2012, nn. 5-6, pp 1016-1037.

[251] V. anche il discutibile parere di Cons. Stato, sez. I, 18 gennaio 2012, reso in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica volto all'annullamento della giunta provinciale di Caserta: la mancanza di norme statutarie sull'equilibrio di genere nella composizione della giunta «non esclude la rilevanza del principio della "pari opportunità" ai fini della verifica della legittimità del provvedimento impugnato; ma di certo non è possibile che l'interprete si sostituisca alla sede normativa e determini egli stesso, estemporaneamente e arbitrariamente, il numero di minimo di componenti di ciascun sesso».

all'annullamento degli atti, si espresse comunque sulla loro legittimità (a eventuali fini risarcitori)[252], ribaltando il verdetto di prime cure. Ritenendo che – anche citando Corte cost., sent. n. 81/2012, di cui si dirà – «l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, [fosse] circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio» e che dunque il rispetto di tali vincoli fosse sindacabile come requisito di legittimità e di validità dell'atto, i giudici di Palazzo Spada giudicarono che pure la norma statutaria lombarda, a dispetto della formulazione meno 'esigente' rispetto ad altre, imponesse alla Regione «una specifica "azione positiva per obiettivo legale", intesa come misura volta al perseguimento di uno specifico risultato […] conformato ad un interesse considerato dalla legge nonché da fonti superiori di cui essa risulti espressione attuativa». Per il collegio, gli spazi della discrezionalità politica avevano «superato i confini stabiliti dai principi di natura giuridica posti dall'ordinamento», a livello costituzionale e legislativo, non bastando una sola donna in Giunta per parlare di presenza equilibrata (anzi, sarebbe stata indice di una sproporzione manifesta, «in concreto sotto la soglia della ragionevolezza»)[253].

La decisione del Consiglio di Stato, che superò l'unico pronunciamento sfavorevole alla cogenza del principio di pari opportunità tra uomini e donne, aveva citato spesso anche la decisione emessa quasi un anno prima nella lunga vicenda processuale relativa alla giunta della Regione *Campania*. Caratterizzata dalla presenza di una sola donna su 12 membri, anche dopo la sostituzione di un assessore con un altro uomo, fu impugnata quanto ai suoi

[252] Cons. Stato, sez. v, 17 aprile - 21 giugno 2012, n. 3670.

[253] A questa decisione si sommava Tar Lombardia [Milano], sez. i, 21 novembre - 6 dicembre 2012, n. 2945, emessa in seguito all'impugnazione del nuovo atto di nomina della giunta lombarda; i giudici decisero sul ricorso benché fossero nel frattempo intervenuti altri due atti di riconfigurazione della giunta e lo stesso consiglio regionale fosse stato sciolto per dimissioni della maggioranza degli eletti (anche qui, sulla sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento degli atti, prevalse l'interesse ad accertare l'illegittimità, da far valere in caso di successiva azione risarcitoria). In modo del tutto simile alla decisione di pochi mesi prima del Consiglio di Stato (pronuncia ovviamente citata), i giudici ritennero che la presenza di due sole assessore su un totale di sedici membri della Giunta fosse «ancora distante dall'obiettivo dell'equilibrio fra la presenza dei due generi che la citata norma statutaria impone di raggiungere, anche tenuto conto della rilevanza politica degli incarichi conferiti».

atti di formazione da un'elettrice. Il Tar di Napoli[254], ribadita la legittimazione a impugnare quegli atti da parte di una potenziale aspirante assessora e ribadita la natura amministrativa e non politica dei provvedimenti di nomina della Giunta (ciascuno di essi «non contiene scelte programmatiche, non individua i fini da perseguire nell'azione di governo e non ne determina il contenuto»), riconobbe nelle disposizioni dello Statuto campano un ruolo «dirimente», in grado di vincere le perplessità di parte della giurisprudenza sulla precettività dell'art. 51 Cost. e del principio di pari opportunità.

Non lasciava dubbi l'art. 46, comma 3, sancendo che «il Presidente della Giunta regionale […] nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti la Giunta […]», così come non ne lasciava il citato l'art. 5 (rubricato «Valore della differenza di genere»)[255], specie il suo terzo comma. La citazione della l.r. n. 4/2009, ossia della legge elettorale campana, come esempio di attuazione di quell'articolo (specie grazie alla doppia preferenza di genere) permetteva ai giudici di chiarire un punto fondamentale, incerto dopo la (prima) decisione del Tar lombardo sulla giunta Formigoni: la legge elettorale può adottare solo misure promozionali (più o meno incisive) delle pari opportunità (per l'incoercibilità della libertà di voto *ex* art. 48 Cost. e il rispetto del principio di pari opportunità di successo elettorale per tutti i candidat*); invece «non appare dubbio che la fonte statutaria possa (auto) vincolare la Regione a dare, per prima, immediata e coerente concretizzazione a quei principi di parità, disciplinando, come allo statuto compete,

[254] Tar Campania [Napoli], sez. I, 6-7 aprile 2011, n. 1985.

[255] Se ne riporta qui il testo: «La Regione riconosce e valorizza la differenza di genere nel rispetto della libertà e della dignità umana. / La Regione rimuove ogni ostacolo che impedisce la piena parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale, economica, politica, e in materia di lavoro, di formazione e di attività di cura; assicura le azioni di promozione della parità anche nelle fasi di pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle azioni stesse. / La Regione, ai fini di cui al comma 2, adotta programmi, azioni ed ogni altra iniziativa tesi ad assicurare il pieno rispetto dei principi di parità, di pari opportunità e di non discriminazione ed il riequilibrio della rappresentanza tra donne ed uomini nelle cariche elettive nonché a promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali e la presenza equilibrata dei due generi in tutti gli uffici e le cariche pubbliche. Al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive».

la formazione e la nomina della giunta regionale», prevedendo un'azione positiva circa l'equilibrio di genere nella sua composizione, non ponendosi in quel caso «un analogo problema di rispetto dei diritti fondamentali di elettorato» e restando altrimenti astratta l'enunciazione del principio di parità.

Per queste ragioni, l'art. 46, comma 3 dello Statuto campano si poneva come norma precettiva e vincolava il Presidente a un obbligo di risultato nelle nomine delle persone titolari degli assessorati: non bastava la rappresentazione di entrambi i generi in Giunta perché si potesse parlare di *pieno rispetto dell'equilibrata presenza* di donne e uomini, ma occorreva «anche che il loro rapporto numerico [fosse] tale che la partecipazione degli uni e degli altri [potesse] ritenersi tra loro «equilibrata», alla stregua di un giudizio di ragionevolezza ed adeguatezza»; di eventuali ragioni oggettive che rendessero ciò impossibile[256] si dovrebbe dar conto – assieme all'istruttoria che le ha fatte emergere – nella motivazione dell'atto di nomina, cosa che nel caso campano non era avvenuta. Per questo, il Tar scelse di annullare il solo provvedimento di nomina dell'ultimo assessore (in sostituzione di quello dimissionario), per non compromettere il funzionamento dell'esecutivo della Campania.

Insoddisfatto della pronuncia, il presidente della Regione Stefano Caldoro la impugnò; il Consiglio di Stato, tuttavia, in pochi mesi sconfessò di nuovo le sue ragioni. La sentenza[257], al di là del richiamo al rispetto dello Statuto «per insuperabili logiche di coerenza e di sistematicità, che impongono a tutti i soggetti dell'ordinamento, ma in special modo alle Istituzioni tutte, un rigoroso rispetto delle norme che essi stessi contribuiscono a porre ad applicare» e di una riflessione sul concetto di 'norma programmatica'[258],

[256] Per i giudici, esse si possono sostanziare nella «riscontrata indisponibilità di sufficienti esponenti di sesso femminile, ma potenzialmente anche maschile, per la realizzazione di una composizione della giunta equilibrata nel genere» o nella «ricorrenza di concrete ragioni di inidoneità o incompatibilità politica dei possibili candidat*, i quali debbono, innanzitutto, godere della piena fiducia del presidente, titolare esclusivo del potere di nomina e revoca e che, in definitiva, risponde al consiglio regionale dell'operato dell'intera giunta».

[257] Cons. Stato, sez. v, 12-27 luglio 2011, n. 4502.

[258] Al di là della ricostruzione del concetto di 'norma programmatica' elaborato per privare di effetti le norme costituzionali innovative (e rifiutato fin da Corte cost., n. 1/1956), per i giudici «[…] riconoscere che le norme-principio hanno anche valore programmatico (che diventa, dunque, obbligatorio per il legislatore ordinario, quando le norme stesse siano contenute in una Costituzione di tipo rigido o in altre leggi formalmente costituzionali

rileva per le premesse ricostruttive non legate al merito: appaiono di pregio i passaggi relativi alla legittimazione della ricorrente originaria[259] e alla natura amministrativa della nomina degli assessori[260]. Tutto il ragionamento, in

oppure obbligatorie per l'Amministrazione quando poste dalla legge o altri atti equiparati) non può rappresentare più di una finezza teorica, atta a spiegarci [...] la loro funzione di princìpi nella dinamica del sistema. Le norme-principio, delle quali si può dire che sono anche programmatiche, non vengono in tal modo caratterizzate e diversificate da ogni altra quanto alla loro efficacia: esse sono e restano direttamente e immediatamente regolatrici delle materie cui si riferiscono; hanno, secondo le regole comuni, efficacia abrogatrice delle norme anteriori contrastanti. Sono, cioè […] norme come tutte le altre; e come tutte le altre, più o meno generali che siano, concretamente applicabili alle situazioni e rapporti della vita reale che sono rivolte a disciplinare. […] Benché, come già argomentato, tutte le norme sono, per definizione, immediatamente precettive, la differenza tra quelle che si dicono propriamente programmatiche e le altre consiste soltanto nella speciale natura del precetto contenuto nelle prime, e quindi negli speciali effetti che ne derivano».

[259] Se, per i giudici, la legittimazione ad agire è «una qualità giuridica che si connette all'attribuzione di una posizione sostanziale differenziata e meritevole di tutela e che può anche derivare dalla precostituzione di uno specifico titolo di legittimazione» (motivo per cui di norma non spetta al legislatore definirla, ma al giudice), era giusto riconoscerla alla ricorrente che aveva presentato titoli equiparabili all'assessore scelto col decreto annullato. Normalmente questo non sarebbe un titolo sufficiente a impugnare una nomina discrezionale come quella di un membro della Giunta, ma poiché lo Statuto regionale vincolava in modo stringente tale scelta all'equilibrata presenza di uomini e donne e dette condizioni non c'erano nell'esecutivo campano, «la presentazione di un curriculum di un cittadino elettore, che aspiri alla carica di assessore e che abbia oggettivamente le caratteristiche di cultura e preparazione tecnica necessaria e sufficiente per rivestire tale delicato incarico e che sia, in particolare, di sesso femminile, evidenzia, oltre all'interesse differenziato, di cui si è detto, anche l'interesse meritevole di tutela, poiché il Presidente della Giunta, qualora la propria Giunta non assicuri, come nella specie, il rispetto della norma statutaria che impone l'anzidetta equilibrata presenza di donne ed uomini nei componenti la Giunta, non può nominare un assessore di sesso maschile, in particolare se vi sia altro candidato di sesso femminile che abbia competenze equiparabili, come nella specie». Non fosse così (e se non si potessero nominare assessori esterni), la norma campana «potrebbe essere arbitrariamente disattesa, poiché non vi sarebbe nessuno strumento giuridico […] per censurarne la violazione. In questo modo, si perpetuerebbe il costume, improponibile prima sul piano culturale e civile che su quello giuridico, di affermare grandi e importanti principi di civiltà avanzata per poi disattenderli puntualmente in fase applicativa».

[260] Ricordate le origini del dibattito sulla natura e sulle caratteristiche dell'atto politico (sorto in Francia nella prima metà del XIX secolo e in Italia nella seconda metà, nella discussione parlamentare sul disegno di legge Crispi circa l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato: già allora lì si sosteneva che gli atti politici dovessero essere sottratti al

controllo giurisdizionale perché hanno rapporti occasionali o nulli con gli interessi privati, che nemmeno possono dirsi offesi direttamente), i giudici di Palazzo Spada passavano in rassegna le varie teorie dell'atto politico elaborate dalla dottrina europea e soprattutto italiana: da quella della causa oggettiva (per cui l'atto politico assolve «alla funzione di cura dell'interesse generale che si compendia nei supremi ed unitari interessi statali») a quella che riconosceva gli atti politici in presenza dell'esercizio di un potere politico di rilievo costituzionale e libero nel fine da parte di un organo costituzionale o di governo (per cui varie ragioni di opportunità sottrarrebbero quegli atti al controllo dei giudici), fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che richiese di conciliare la categoria degli atti politici con la tutela giurisdizionale dei destinatari (si sviluppò così la distinzione molto complessa tra atti politici e di alta amministrazione).

Per il collegio, oggi l'atto politico si individua pacificamente mediante il requisito soggettivo (provenienza da un organo costituzionale) e quello oggettivo (natura generale degli interessi perseguiti e libertà nel fine dell'organo politico); la sua insindacabilità serve a «preservare l'indipendenza e l'autonomia degli organi politico-costituzionali da indebite ingerenze dei giudici» e deriverebbe soprattutto dalla «mancanza di parametri giuridici alla stregua dei quali poter verificare gli atti politici», al di là dell'osservanza dei precetti costituzionali.

Se nessuno dubita della politicità di alcuni atti (la legge, gli atti con forza di legge; la nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali; la concessione di grazia e di commutazione delle pene; le pronunce della Corte costituzionale; l'elezione del presidente della Repubblica, dei giudici costituzionali e dei membri del Csm; la presentazione di disegni di legge; lo scioglimento delle Camere; la promulgazione delle leggi; la nomina dei ministri; la firma dei trattati; le mozione di fiducia e di sfiducia delle Camere al Governo), l'attività di alta amministrazione (cioè l'attività amministrativa immediatamente esecutiva dell'indirizzo politico) è difficile da individuare con nettezza, anche per il suo carattere fiduciario, ma «esprime una *potestas* vincolata nel fine e soggetta al principio di legalità», pertanto gli atti di alta amministrazione, come tutti gli atti amministrativi, sono soggetti al sindacato giurisdizionale, «sia pure con talune peculiarità connesse alla natura spiccatamente discrezionale degli stessi» (il controllo del giudice è meno intenso, circoscritto alla rilevazione di manifeste illogicità formali e procedurali).

Per il collegio, se «gli atti politici costituiscono espressione della libertà (politica) commessa dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti […] e sono liberi nella scelta dei fini, mentre gli atti amministrativi, anche quando sono espressione di ampia discrezionalità, sono comunque legati ai fini posti dalla legge […], non può certo riconoscersi natura di atto politico alla nomina degli assessori, a maggior ragione dove lo Statuto ponga un vincolo, che ne costituisce parametro di legittimità, con riguardo al rispetto dell'equilibrata composizione dei due sessi». Da una parte, l'atto di nomina di un assessore regionale «non è libero nella scelta dei fini, essendo sostanzialmente rivolto al miglioramento della compagine di ausilio del Presidente della Regione nell'amministrazione della Regione stessa»; dall'altra «è sottoposto a criteri strettamente giuridici come quello citato dell'art.

ogni caso, portava alla conferma integrale della sentenza del Tar della Campania, tra l'altro sul presupposto della solare chiarezza dell'art. 46, comma 3 dello Statuto, tale da richiamare il noto brocardo *in claris non fit interpretatio*.

Il Presidente della Regione, tuttavia, insisteva nelle proprie posizioni, cercando di farle valere davanti alla Corte costituzionale, sollevando un conflitto di attribuzione nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, ritenendo che la sentenza del Consiglio di Stato avesse violato l'art. 122, comma 5 Cost. nella parte in cui pone in capo al Presidente della Giunta regionale il potere di nomina degli assessori, in particolare per non essere stata riconosciuta all'atto di nomina la natura di atto politico, menomando di conseguenza un potere del Presidente eletto[261]. La Corte, tuttavia, è stata *tranchant* nel dichiarare il ricorso inammissibile[262].

Colpiva in effetti la scelta del presidente Caldoro di rivolgersi alla Consulta per un conflitto di attribuzione, quando in sostanza si voleva censurare la totale mancanza di giurisdizione del Consiglio di Stato su quel tipo di atto; non a caso, la prima valutazione dei giudici costituzionali riguarda l'incoerenza del comportamento del ricorrente, che nel processo amministrativo aveva sempre sostenuto la natura di atto politico della nomina assessorile, ma non aveva esperito lo strumento del ricorso in Cassazione per motivi di giurisdizione, previsto dall'art. 111, ultimo comma Cost. (e, volendo, dall'art. 362 c.p.c.)[263]. In realtà, però, per la Corte il vero motivo

46, comma 3, dello Statuto campano». Come atto amministrativo e non politico, quindi, esso dev'essere impugnabile davanti ai giudici amministrativi.

[261] Nella posizione della presidenza Caldoro sembra di ritrovare i tratti della definizione di 'potere di direzione' data da C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico.* tomo I, Padova 1991[2], p. 217, per cui il presidente di un organo collegiale, al fine di «rendere possibile l'ordinato svolgimento dei lavori», può «provocare la sostituzione delle persone fisiche preposte agli organi ad esso soggetti, allorché venga meno la necessaria piena consonanza di intenti, il necessario rapporto fiduciario fra queste e il titolare dell'organo dirigente». Mortati peraltro vedeva il generico presidente come un *primus inter pares* che aveva bisogno di quel potere proprio per dare ordine ai lavori; la riforma costituzionale del 1999 avrebbe deliberatamente archiviato e consegnato al passato la posizione di *primus inter pares* per il Presidente della Giunta (cfr. Fusaro, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 40).

[262] Corte cost., 2-5 aprile 2012, n. 81 (pres. Quaranta, red. Cartabia).

[263] V. sul punto M.G. Rodomonte, *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 13, p. 4.

di debolezza del ricorso per conflitto stava nella sua proposizione come mezzo atipico (e dunque indebito) di impugnazione delle sentenze del giudice amministrativo.

Vero cuore delle argomentazioni della Regione, infatti, sarebbero state le censure a errori di interpretazione dell'art. 46, comma 3 dello Statuto campano commessi dei giudici di Palazzo Spada: su questa base, la Consulta non si è sottratta a considerazioni alla natura dell'atto in discussione. Pur condividendo la parte della tesi della ricorrente sull'esistenza «di spazi riservati alla scelta politica», per la Corte «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto». Il che, come correttamente è stato detto, comporta l'affermazione della «prevalenza del "giuridico" sul "politico"»[264], tanto più se quel giuridico – come in questo caso – lo ha posto l'ente stesso che si duole degli errori di interpretazione, agendo in base all'autonomia accordata al legislatore regionale *ex* art. 123 Cost. (e non solo sul piano del genere, dal momento che lo Statuto campano predetermina pure il numero dei membri della Giunta).

Non c'è dunque potere discrezionale che tenga («anche quello amplissimo che connota un'azione di governo») di fronte a vincoli di natura giuridica che il detentore del potere politico deve osservare, rispettando i confini e muovendosi secondo gli indirizzi dati, potendo essere soggetto a sindacato se non agisce conformemente. Questa posizione – che di fatto sottopone quasi tutti gli atti a sindacato, più incisivo o più blando a seconda della cornice giuridica approntata dal legislatore[265] – è stata ritenuta dalla Corte

[264] Rodomonte, *Equilibrio di genere*, cit., p. 6.

[265] Per una lettura molto restrittiva della categoria di 'atti politici' (limitata agli atti costituzionali), v. R. Dickmann, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012. In conformità al *decisum* della Corte, v. F. Bilancia, *Ancora sull'"atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista Aic*, 2012, n. 4. Ritiene «erosa dall'interno e fatta cadere» «la stessa idea che gli atti politici si configurino cme una categoria di atti sottratti alla giurisdizione» B. Pezzini, *Tra politica e giurisdizione: natura (e "genere") dell'atto politico e del suo sindacato giurisdizionale. A proposito del controllo giurisdizionale sul rispetto dell'equilibrio di genere nella composizione del governo*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, tomo iv, Milano

assai più produttiva (e meno impegnativa) rispetto all'ennesimo tentativo di definire o categorizzare atti politici e atti amministrativi. La stessa Consulta, nel dire che «la presenza di alcuni vincoli [non] altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione», dimostra di non essere troppo affezionata a (quelle) etichette: si continui pure a parlare di potere e di atto politico, magari per sottolinearne il suo ampio raggio di discrezionalità, ma si tenga conto dei vincoli giuridici posti dal legislatore (e si accetti la sindacabilità degli atti se violano quei vincoli rappresentati dalle norme).

Al di là delle conseguenze – qui non analizzabili – che la decisione della Corte potrebbe avere sulla sindacabilità di altri atti ritenuti politici[266], si segnala che, riconoscendo (o restituendo) all'art. 46, comma 3 St. Campania – adottato, come altre disposizioni statutarie, in piena libertà e senza alcun percorso 'obbligato' da seguire – il valore precettivo, la Consulta ha consolidato un altro stadio della trasformazione del principio di pari opportunità tra uomini e donne (anche) in politica «da principio morale in regola da rendere almeno in certa misura operativa anche sul piano giuridico»[267]. Ha così proseguito l'opera consentita dalla significativa «presa di consapevolezza»[268] dimostrata dalla maggior parte dei giudici amministrativi negli ultimi anni, anche quando hanno respinto i ricorsi (magari riconoscendo che una sola donna in una Giunta numerosa non era una presenza soddisfacente, ma il giudizio si svolgeva in base a previsioni statutarie meno incisive).

* * *

La sentenza della Corte è arrivata nello stesso anno in cui – mentre proseguivano il loro corso davanti ai giudici amministrativi le cause già intentate, non sempre con esiti favorevoli ai ricorrenti[269] – il legislatore nazionale è

2015, pp. 2453-2485, spec. 2458.

[266] Si rimanda di nuovo a Rodomonte, *Equilibrio di genere*, cit., spec. pp. 8-9.

[267] F. Blando, *«Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012, p. 8.

[268] F. Covino, *La natura prescrittiva del principio di riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista Aic*, 2012, n. 3, p. 3.

[269] V., in particolare, Tar Marche, sez. I, 12-27 gennaio 2012, n. 81, che ha respinto il ricorso contro la nomina della giunta di Mondolfo (Pu), riconoscendo i tentativi fatti e

intervenuto per la prima volta sulla composizione degli organi esecutivi, almeno con riguardo agli enti locali. La già analizzata legge n. 215/2012,

dimostrati dal sindaco di inserire nella sua giunta almeno una donna (confronto politico avviato dopo la notifica del ricorso per individuare nei partiti di maggioranza potenziali assessore e interpello infruttuoso di donne esterne al Consiglio) e calandoli nella realtà di un piccolo Comune, in cui «è ben possibile […] che non esistano soggetti di sesso femminile interessati a ricoprire incarichi assessorili»: problemi, questi, di cui secondo il collegio anconetano, in scoperta polemica con l'indirizzo giurisprudenziale ormai maggioritario, «la giurisprudenza maggioritaria non sembra curarsi», mentre occorre affrontarli «in un'ottica non manichea» (notando, per esempio, che l'eventuale nuovo insuccesso del sindaco nella ricerca di assessore avrebbe portato, in caso di giudizio di ottemperanza, alla nomina di un commissario *ad acta* che avrebbe potuto trovare le stesse difficoltà; di più, posto che la nomina dei membri della Giunta è un atto con natura anche politica, non si poteva pensare di costringere una donna a diventare assessora o di pretendere dal sindaco che interpellasse qualunque donna fino a ottenere un assenso, considerando che tra l'altro alle ultime amministrative nessuna donna era stata eletta, neanche nella lista dei ricorrenti).
V. invece Tar Puglia [Lecce], sez. I, 24 maggio - 12 luglio 2012, n. 1259, per il mancato annullamento della nomina di un assessore dopo le dimissioni di un'assessora nel comune di Melissano (Le): non prevedendo lo Statuto comunale alcunché sul rispetto dell'equilibrio di genere nella Giunta, per i giudici bastava motivare la mancata nomina di donne allegando «le limitate dimensioni del comune […], l'assenza di consiglieri di genere femminile nella maggioranza e, quindi, la non opportunità […] del ricorso all'esterno per l'individuazione del componente della giunta dimissionario». Non opportunità che veniva argomentata sul piano politico (per non turbare gli equilibri della compagine vincitrice) e anche economico (perché, in sostanza, un assessor* estern*, a prescindere dal genere, sarebbe costato di più di un interno e per nominare una donna era necessario rivolgersi all'esterno).
Hanno, al contrario, sancito di nuovo la necessità di dare rappresentanza a entrambi i generi negli esecutivi Tar Lazio [Latina], sez. I, (ord.) 13 settembre 2012, n. 283 (con riguardo al comune di Cervaro: non sarebbe stata sufficiente «la sola audizione negativa di due possibili candidate» per dedurre l'impossibilità di trovare almeno un'assessora), Tar Umbria, sez. I, 7 marzo - 20 giugno 2012, n. 242 (con riferimento al comune di Assisi: non è sufficiente rilevare che nelle liste a sostegno del sindaco c'era solo una donna e ha accettato un'altra carica, ben potendosi ricorrere ad assessore esterne, né fa venir meno la necessità della presenza dei due generi il fatto che lo Statuto chieda di assicurare «di norma la presenza di ambo i sessi») e Tar Calabria [Reggio Calabria], sez. I, 12-27 settembre 2012, n. 589 (con riguardo al comune di Melito Porto Salvo: anche se nello Statuto non c'era una norma sull'equilibrio di genere nella Giunta, «in presenza di chiari parametri normativi di rango superiore» è comunque configurabile una violazione, «specie in considerazione della assenza totale di componenti di sesso femminile nella Giunta, dei voti di preferenza avuti dalla ricorrente nelle elezioni e del totale difetto di motivazione in ordine alla mancata nomina di un componente donna nella Giunta»).

oltre a inserire la prima norma base sull'equilibrio di genere nei Consigli regionali nella 'legge cornice' n. 165/2004 e a introdurre quote e doppia preferenza di genere per le elezioni amministrative, con riferimento sempre agli enti locali ha previsto di modificare l'art. 6, comma 3 del Tuel: se prima gli statuti comunali e provinciali stabilivano «norme […] per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti», ora devono «*garantire* la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali *non elettivi* del comune e della provincia […]».

La *ratio* della modifica è presto detta. Posto che della (sola) promozione dell'equilibrio di genere negli organi collegiali elettivi (principalmente nei Consigli comunali) si occupa già la legge, tra l'altro proprio grazie alle disposizioni introdotte dalla stessa l. n. 215/2012, alle fonti statutarie si chiede un impegno diverso: completare la promozione della parità di accesso agli uffici pubblici con un'azione positiva, anche minima (non si pretendono quote, ma basta prevedere la presenza di uomini e donne), perché entrambi i modi di essere dell'umanità partecipino al governo locale. Il concetto è ribattuto con la modifica dell'art. 46, comma 2: ora la nomina della Giunta dev'essere fatta dal sindaco (parlarne con riguardo alla Provincia ora non ha più senso, dopo la riforma di cui subito si dirà) «nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi».

A completamento del quadro, il Parlamento si è espresso di nuovo in materia approvando la legge 7 aprile 2014, n. 56 («Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»). Oltre a prevedersi disposizioni per l'elezione del Consiglio metropolitano[270] e nuove

[270] Art. 1, comma 27 (che non si applica nei primi cinque anni dall'entrata in vigore della l. n. 215/2012): «Nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento del numero dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi. In caso contrario, l'ufficio elettorale [costituito presso gli uffici del Consiglio metropolitano] riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al sesso più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto della disposizione di cui al primo periodo. La lista che, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto [la metà dei consiglieri da eleggere] è inammissibile». Comma 38: «A parità di cifra individuale ponderata, è proclamato eletto il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti della lista; in caso di ulteriore parità, è proclamato eletto il candidato più giovane».

regole sull'elezione del Consiglio provinciale[271] (con tutti e due i sistemi, pur differenti, basati sulla presentazione di liste, sul voto di preferenza esprimibile dai soli sindaci e consiglieri eletti nei Comuni e sulla ponderazione del voto in base alla fascia demografica del singolo Comune), in entrambi i casi con attenzione all'equilibrio di genere, l'art. 1, comma 137 prevede che «[n]elle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico». Da una parte, la legge riprende la percentuale del 40% indicata dal Consiglio d'Europa come indice minimo di presenza (e partecipazione equilibrata) in un organo[272]; dall'altra, il fatto che si parli di «arrotondamento aritmetico» sembra conferire maggiore forza cogente alla disposizione, non consentendo equivoci sulla sua applicazione quanto all'*an* e al *quomodo*[273]. L'esclusione dei comuni più piccoli, da ultimo, ha tenuto conto delle potenziali difficoltà oggettive a rispettare il parametro in realtà in cui a volte è persino difficile riuscire a presentare una lista.

Per quanto tardivo (rispetto al tempo della riforma dell'art. 51 Cost. e alla maggiore tempestività di alcuni giudici), l'intervento del legislatore statale è stato apprezzabile, anche perché – stabilendo la quota – è riuscito ad andare oltre ciò che alcuni giudici amministrativi, di fronte a Statuti vaghi e poco incisivi (o addirittura senza disposizioni in materia di equilibrio di genere), hanno potuto solo auspicare. Le novelle del 2012 e del 2014, dunque, hanno contribuito a completare quello 'statuto della parità' nella rappresentanza politica[274], che inevitabilmente – sotto il profilo della rappresentazione e, dunque, della partecipazione – riguarda anche gli organi esecutivi.

L'applicazione delle nuove disposizioni non si è fatta attendere e i giudici hanno riconosciuto una chiara «accentuazione – frutto dei recenti apporti legislativi – del tenore precettivo delle disposizioni intese a vincolare,

[271] Art. 1, comma 71 (riproduce in sostanza il comma 27; anch'esso non si applica per i primi cinque anni dall'entrata in vigore della l. n. 215/2012) e comma 77 (analogo al 38).
[272] Cfr. Council of Europe – Gender Equality Commission, *Gender Equality Glossary*, Strasbourg 2015, p. 4.
[273] Lo ha segnalato anche di recente Tar Calabria [Catanzaro], sez. ii, 12 aprile -29 maggio 2012, n. 867 (con riferimento al comune cosentino di Marano Principato).
[274] Per l'uso dell'espressione, cfr. M. Montalti, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene "rappresentanza protetta": tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, n. 2-3, pp. 491-532, spec. 500.

in senso paritario, la composizione delle giunte comunali»[275]. Certo, non tutto è ancora risolto: al di là dei contenziosi che continuano a sorgere, la legge non prevede alcuna quota minima di genere per le Giunte regionali, nel rispetto dell'autonomia statutaria di ciascuna Regione. Il risultato è che oltre la metà delle Giunte regionali italiane (comprese le Province autonome di Trento e Bolzano) si trova al di sotto della soglia del 40%, con il caso-limite rappresentato dal Molise, che alla fine del 2017 continua a non avere alcuna donna nell'esecutivo. Più in generale, sarebbe opportuno armonizzare le disposizioni statutarie, per evitare situazioni di disomogeneità della partecipazione di entrambi i generi alla *res publica*, ad ogni livello, per tendere davvero a una democrazia duale.

9.1. … *e quale parità di genere nel Governo nazionale?*

Come si è appena visto, uno dei punti critici della normativa in materia di parità di genere all'interno degli organi esecutivi riguarda la mancanza di una norma che detti una quota di presenza minima di entrambi i generi per le Giunte regionali. Detta lacuna, a dire il vero, non ha impedito di giungere ugualmente all'annullamento delle giunte monogenere o fortemente squilbrate: ciò è stato possibile anche sulla base delle sole disposizioni costituzionali invocabili (art. 51, comma 1 e art. 3, comma 2) che testimoniano – come sottolineato dal Tar Cagliari nel 'caso Sardegna' – «una

[275] Tar Piemonte [Torino], sez. I, 20 dicembre 2012 - 10 gennaio 2013, n. 24 (con riferimento al comune di Rivoli, nella cui giunta non era stata inserita alcuna donna: la disposizione viene citata ma non applicata, dal momento che la camera di consiglio precedeva di pochi giorni l'entrata in vigore della legge). Conformemente, Tar Lazio [Roma], sez. II-*bis*, 10-21 gennaio 2013, n. 633. Tra i pochi casi di ricorsi respinti, Tar Veneto, sez. I, (ord.) 20 luglio 2016, n. 383 ritiene che la quota del 40% sia «assicurata dalla presenza di due assessori donna nella Giunta Comunale in questione, composta da cinque assessori oltre al sindaco» (la decisione è relativa al comune di Sona, di cui si era già occupato Tar Veneto, sez. I, 13 gennaio - 30 marzo 2016, n. 334, decidendo che una donna in Giunta era invece troppo poco). Sono state confermate, invece, le decisioni sfavorevoli alle giunte di Montalto Uffago (Tar Calabria [Catanzaro], sez. II, 4 dicembre 2014 - 9 gennaio 2015, n. 1, confermata da Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 2015 - 3 febbraio 2016, n. 406) e Cosenza (Tar Calabria [Catanzaro], sez. II, 9-10 aprile 2015, n. 651, confermata da Cons. Stato, sez. V, 24 settembre - 5 ottobre 2015, n. 4626). In entrambi gli ultimi due casi, prima ricorrente era stata la Consigliera di parità regionale.

precisa volontà del legislatore costituzionale, confermata ripetutamente dal legislatore nazionale», ma naturalmente il compito dei giudici amministrativi è stato agevolato quando costoro hanno potuto contare su disposizioni statutarie più o meno stringenti in tema di equilibrio di genere.

Se queste osservazioni valgono per il livello regionale, non ci si può sottrarre a una riflessione relativa all'esecutivo nazionale, dunque al Governo. Com'è noto, se il Parlamento fin dall'inizio ha conosciuto la presenza femminile (anche se in proporzioni decisamente squilibrate rispetto alla compagine maschile), negli esecutivi della Repubblica si è dovuto attendere il 29 luglio 1976, quasi trent'anni dopo l'entrata in carica del primo governo De Gasperi, perché una donna – Tina Anselmi – fosse nominata per la prima volta ministra nel governo Andreotti III (mentre già in passato le donne erano state indicate come sottosegretarie).

Da quel momento, le donne sono state quasi sempre presenti all'interno delle compagini ministeriali[276], ma fino a tutti gli anni '80 e ai primi anni '90 i numeri sono stati decisamente ridotti[277]; costituì una prima (ma veloce) eccezione l'esecutivo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi, che annoverò al suo interno tre donne[278] tanto da superare per la prima volta la quota del 10% di partecipazione femminile, ma il dato peggiorò decisamente nei due governi successivi[279].

[276] Hanno fatto eccezione i governi dal 5 agosto 1979 al 1° dicembre 1982 (Cossiga I e II, Forlani e Spadolini I e II), nei quali nessuna donna ha ricoperto l'incarico di ministra.
[277] Negli esecutivi Fanfani V, Craxi I e II, nonché Fanfani VI, unica ministra (della Pubblica istruzione) fu Franca Falcucci; nel successivo governo Goria, unica ministra – peraltro senza portafoglio, con delega agli Affari sociali – fu Rosa Jervolino Russo. Andò appena un po' meglio con il governo De Mita, che a Jervolino (nello stesso ruolo) affiancò Vincenza Bono Parrino (Beni culturali e ambientali); nel suo sesto governo Andreotti mantenne solo Jervolino (che resse in seguito *ad interim* il dicastero del Lavoro), mentre nel settimo – iniziato nel decennio successivo – aggiunse Margherita Boniver (peraltro, anche qui, con un ministero senza portafoglio, quello degli Italiani all'estero e dell'emigrazione, e con una compagine ministeriale decisamente ampliata). Nel governo Amato I furono confermate Jervolino e Boniver, ma vennero attribuiti loro ministeri con dicastero, anche se non certo tra i più rilevanti (rispettivamente, la Pubblica istruzione e Turismo e spettacolo).
[278] Ciampi confermò Jervolino alla Pubblica istruzione, nominò Maria Pia Garavaglia alla Sanità, nonché Fernanda Contri al ministero (senza portafoglio) degli Affari sociali.
[279] Nel governo Berlusconi I unica ministra fu Adriana Poli Bortone (Risorse agricole, alimentari e forestali); nel successivo governo Dini fu nominata soltanto Susanna Agnelli, sia pure nell'importante ruolo di mimistra degli Affari esteri.

Il punto di svolta sembra essere costituito dal 1998: se due anni addietro il primo governo presieduto da Romano Prodi aveva visto nuovamente la presenza di tre ministre[280], l'esecutivo D'Alema I ne annoverò addirittura sei[281], superando per la prima volta la quota del 20%[282]. Da allora non si sarebbe quasi più scesi sotto il 15%[283]; la maggior parte delle compagini governative che si sono avvicendate a partire dal 2000, anzi, ha affidato un ministero su cinque a donne[284]. Finora solo il governo presieduto da Matteo Renzi ha iniziato il suo mandato con un perfetto equilibrio di genere[285], seguito in termini percentuali dal governo di Enrico Letta[286] e da quello di

[280] Prodi nominò una ministra con dicastero (Rosy Bindi alla Sanità) e due senza portafoglio (Livia Turco alla Solidarietà sociale, Anna Finocchiaro alle Pari opportunità).
[281] D'Alema confermò Rosy Bindi alla Sanità, affidò a donne altri due ministeri con dicastero tra i più importanti (l'Interno a Rosa Jervolino Russo, i Beni e le attività culturali a Giovanna Melandri) e tre senza portafoglio (nominando Katia Bellillo agli Affari regionali e Laura Balbo alle Pari opportunità, nonché confermando Turco alla Solidarietà sociale).
[282] Il livello scese leggermente nel governo D'Alema II, che confermò negli stessi ruoli Bindi, Melandri, Bellillo, Balbo e Turco, aggiungendo Patrizia Toia alle Politiche comunitarie (altro ministero senza portafoglio), ma affidò il Viminale a un uomo.
[283] Ad eccezione dei governi Berlusconi II e III: erano presenti solo Letizia Brichetto Moratti (all'Istruzione) e Stefania Prestigiacomo (alle Pari opportunità, senza portafoglio).
[284] Non è stato così per il governo Amato II, che confermò Livia Turco, Katia Bellillo (spostandola alle Pari opportunità) e Patrizia Toia (che andò ai Rapporti con il Parlamento), ma tra le ministre con dicastero mantenne solo Melandri, fermandosi al 15,38% (il dato – relativo solo alla guida dei ministeri e non anche alle posizioni di viceministr* o sottosegretari*– è estratto dal *dossier* di Openpolis *Trova l'intrusa* - edizione 2017, leggibile al link *http://minidossier.openpolis.it/2017/03/Trova_intrusa.pdf*, visitato il 22 giugno 2018). Si è fermato al 15,79% anche il governo presieduto da Mario Monti, anche se alle donne della compagine ministeriale sono stati affidati dicasteri di peso (l'Interno ad Anna Maria Cancellieri, il Lavoro e le politiche sociali ad Elsa Fornero, la Giustizia a Paola Severino).
[285] Il governo Renzi annoverava al suo interno Federica Mogherini agli Affari esteri, Federica Guidi allo Sviluppo economico, Beatrice Lorenzin alla Salute, Roberta Pinotti alla Difesa e Stefania Giannini all'Istruzione, università e ricerca scientifica (Mogherini e Guidi, peraltro, hanno rassegnato *medio tempore* le loro dimissioni e sono state sostituite da uomini nel loro ruolo); quanto ai ministeri senza portafoglio, sono stati affidati a Maria Elena Boschi (Riforme e Rapporti col Parlamento), Marianna Madia (Semplificazione e Pubblica amministrazione) e Maria Carmela Lanzetta (Affari regionali).
[286] Il governo Letta contava sulla presenza di Emma Bonino agli Affari esteri, di Anna Maria Cancellieri alla Giustizia, di Beatrice Lorenzin alla Salute, di Nunzia De Girolamo alle Poltiche agricole, alimentari e forestali, di Maria Chiara Carrozza al Miur, nonché di due ministre senza portafoglio (Cécile Kyenge all'Integrazione e Josefa Idem alle Pari

Paolo Gentiloni[287]. Esattamente allo stesso livello, con cinque donne[288] su un totale di diciotto titolari di ministero, si colloca il governo da poco entrato in carica, presieduto da Giuseppe Conte.

Vari passi avanti verso un maggior equilibrio di genere sono stati fatti, anche se il percorso è stato assai lento e tutt'altro che lineare. Solo nel 2007, peraltro, nell'ordinamento è stata introdotta l'unica norma di democrazia paritaria relativa al Governo: si tratta, come si è anticipato, dell'art. 1, comma 376 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 – ossia la legge finanziaria 2008 – con cui si è provveduto a fissare il numero dei ministri e la consistenza massima del Governo[289] e, soprattutto, si è precisato che «la composizione del Governo deve essere coerente con il principio sancito nel secondo periodo del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione».

Quella disposizione è stata inserita dopo che nella Commissione Bilancio del Senato si è iniziato a discutere di alcuni emendamenti[290], presentati con l'idea «di attuare una riduzione di spesa e di razionalizzare l'organizzazione del Governo»[291]. In tutti i testi si precisava, tra l'altro, che «[i]l

opportunità, sport e politiche giovanili, fino alle sue dimissioni).

[287] Nel governo Gentiloni erano state confermate Beatrice Lorenzin e Roberta Pinotti, Stefania Giannini era stata sostituita da Valeria Fedeli al Miur, mentre erano ministre senza portafoglio Marianna Madia (Semplificazione e Pubblica amministrazione) e Anna Finocchiaro (Rapporti con il Parlamento).

[288] Si tratta di Giulia Grillo (Salute), Elisabetta Trenta (Difesa) e delle ministre senza portafoglio Erika Stefani (Affari regionali e autonomie), Barbara Lezzi (Sud) e Giulia Bongiorno (Pubblica amministrazione).

[289] Il testo originario recitava: «A partire dal Governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, il numero dei Ministeri è stabilito dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 […]. Il numero totale dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi ministri senza portafoglio, vice ministri e sottosegretari, non può essere superiore a sessanta e la composizione del Governo deve essere coerente con il principio stabilito dal secondo periodo del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione». In seguito, il numero dei ministeri è stato fissato in 13 (dalla l. n. 172/2009, che aveva istituito il Ministero della Salute, inizialmente accorpato a quello del Lavoro e delle politiche sociali) e il numero totale dei componenti del governo è stato innalzato prima a 63 (l. n. 172/2009), poi a 65 (l. n. 26/2010, che ha convertito il d.l. n. 195/2009)

[290] Si tratta degli emendamenti 8.0.3 e 8.0.5 (del leghista Roberto Calderoli) e dell'emendamento 8.0.4 (a firma del costituzionalista Massimo Villone, allora senatore di Sinistra democratica); a questi occorre aggiungere l'emendamento 14.0.8 (dei senatori di Unione democratica Willer Bordon e Roberto Manzione), identico alle proposte 8.0.4 e 8.0.5.

[291] Intervento del senatore di Sinistra democratica Giovanni Battaglia (A.P., Senato della

numero totale dei componenti del governo a qualsiasi titolo, ivi compresi ministri senza portafoglio, viceministri e sottosegretari» doveva essere determinato «nel rispetto dell'equilibrio di genere»: con quella formula si voleva «garantire una presenza equilibrata di donne e uomini nella composizione del Governo»[292].

La proposta sarebbbe stata approvata, ma nel testo identico a quello tuttora in vigore (ovviamente per la parte che qui interessa, visto che il resto della disposizione è stato ritoccato più volte), a seguito delle osservazioni del relatore della legge finanziaria e dello stesso Governo[293], che preferivano espressamente «uno specifico richiamo alla norma costituzionale diretto a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini»[294]. Se critiche di vario tipo hanno riguardato la parte del testo relativa alla razionalizzazione della squadra di governo, nessuno ha praticamente eccepito nulla sulla questione della parità di genere[295].

Detto questo, però, è facile rendersi conto che il rifermento all'art. 51 Cost. e alle generiche «pari opportunità tra donne e uomini» sembra poter

Repubblica – xv Legislatura, v Commissione, sed. 29 ottobre 2007, n. 154 – resoconto sommario n. 209, p. 6).

[292] Intervento del senatore di Sinistra democratica Massimo Villone (A.P., Senato della Repubblica – xv Legislatura, v Commissione, sed. 29 ottobre 2007, n. 155 – resoconto sommario n. 209, p. 22): le parole sono state pronunciate a illustrazione del secondo testo dell'emendamento 8.0.4, cofirmato anche dal senatore Cesare Salvi (Sd), con cui si chiariva che la prima applicazione delle disposizioni volte a razionalizzare la spesa sarebbe scattata solo con riguardo al governo successivo a quello in carica.

[293] Osservazioni che sono state recepite nel terzo testo dell'emendamento 8.0.4, sempre a prima firma di Massimo Villone, ma al quale si sono aggiunti come firmatari anche Cesare Salvi, Roberto Calderoli, Roberto Manzione, Willer Bordon, Luigi Lusi (Pd), Raffaele Tecce (Prc) e Martino Albonetti (Prc); l'emendamento accoglieva anche l'invito a contenere la riduzione della compagine governativa, aumentando il tetto da 50 a 60 elementi.

[294] Così ha spiegato il relatore Giovanni Legnini (Pd), nel suo intervento in Commissione (A.P., Senato della Repubblica – xv Legislatura, v Commissione, sed. 30 ottobre 2007, n. 157 – resoconto sommario n. 210, p. 12); alla sua posizione ha aderito il sottosegretario al Ministero dell'Economia Nicola Sartor.

[295] Fatta eccezione per il senatore Manzione che, pur avendo firmato l'ultima formulazione dell'emendamento Villone, avrebbe preferito che fosse espressamente prescritto «il rispetto dell'equilibrio di genere», probabilmente ritenendo più cogente ed efficace quel testo (A.P., Senato della Repubblica – xv Legislatura, v Commissione, sed. 30 ottobre 2007, n. 157 – resoconto sommario n. 210, p. 14).

comportare la «presenza necessaria di entrambi i generi nella composizione del Governo nazionale», ma non è al contempo prevista alcuna quota minima e, di più, non è prevista nemmeno una sanzione applicabile qualora un esecutivo risultasse del tutto squilibrato al proprio interno o addirittura monogenere[296]. Se ci si sente di poter escludere che quest'ultima ipotesi possa concretamente verificarsi (se non altro per la pressione che l'opinione pubblica e gli stessi partiti – unitamente al Capo dello Stato, con la propria *moral suasion* – eserciterebbero sulla persona incaricata come Presidente del Consiglio, così da evitare la nomina di soli uomini o sole donne nell'esecutivo), non è inutile chiedersi come si potrebbe reagire a un eventuale Governo la cui composizione fosse affetta da un pesante squilibrio di genere.

Sembra purtroppo di dover concludere per l'assenza attuale di rimedi: la nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, essendo un atto del Presidente della Repubblica, sfugge a qualunque tipo di controllo esterno. Non è certo possibile impugnare l'atto davanti a un giudice amministrativo, come avviene per le Giunte comunali e regionali, ma nemmeno si può adire un diverso organo giudiziario, né tanto meno è possibile immaginare di rivolgersi alla Corte costituzionale[297]: l'esprimersi su questi atti non rientra tra le sue competenze e non si può ragionevolmente pensare che la nomina di un esecutivo monogenere possa integrare in qualche modo la fattispecie di attentato alla Costituzione, così da essere alla base di un procedimento di messa in stato d'accusa dello stesso Capo dello Stato.

Con queste premesse, anche qui ci si deve affidare alla progressiva evoluzione e maturazione della società civile e politica, così che non vi sia bisogno di una norma cogente perché l'equilibrio di genere caratterizzi una compagine di governo. Dopo che la norma contenuta nella l. n. 244/2007 è entrata in vigore, solo il governo Monti – come si è detto – ha avuto una percentuale

[296] Lo mette in luce, anche assai di recente, G. Tarli Barbieri, *Articolo 51*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna 2018, pp. 325-331, spec. 328.

[297] Suggerisce però, come strada percorribile e in linea con l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, la possibilità di impugnare davanti al giudice amministrativo l'atto di nomina dell'esecutivo, dando la possibilità al collegio di sollevare la questione di legittimità costituzionale sull'art. 7 del d.lgs. n. 104/2010 (in base al quale non sono impugnabili i provvedimenti del Governo adottati nell'esercizio del potere politico) Pezzini, *Tra politica e giurisdizione,* cit., p. 2456 ss.

di ministre inferiore al 20% (era il 15,79% e la quota era leggermente più bassa con riferimento all'intera squadra di governo); in tutti gli altri casi, si è stati almeno intorno al 25% (ma più spesso al di sopra), per cui è lecito sperare che non si arretri rispetto a questo livello, facendo al contrario reali progressi verso una democrazia migliore proprio perché realmente duale.

10. *Le norme europee e internazionali applicabili in Italia*

Fin qui le – molte – norme di diritto interno che, con il passare del tempo, si sono succedute e hanno prodotto effetti non sempre all'altezza delle aspettative di chi ha lavorato per introdurle. Non si può, tuttavia, concludere questo capitolo senza fare una rapida ricognizione delle norme di diritto internazionale che, a vari livelli e con diversa incisività, hanno spiegato i loro effetti anche nel nostro paese, dando il proprio contributo affinché le donne potessero acquistare anche in Italia una piena cittadinanza politica attiva.

Un'analisi delle fonti di rango internazionale in materia di partecipazione delle donne alla *res publica* non può che partire dalla Convenzione sui diritti politici della donna, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1952 e adottata il 31 marzo 1953[298]. Nata per dare sostanziale continuità e attuazione all'affermazione contenuta nelle premesse della Carta delle Nazioni Unite del 1945, in base alla quale i popoli dei paesi firmatari erano decisi «a riaffermare la fede […] nell'eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne»[299], mirava a parificare «lo *status* degli

[298] L'Italia l'ha ratificata con legge n. 326/1967 (riservandosi di applicare l'art. III «per quanto riguardava il servizio nelle forze armate e in corpi armati speciali entro i limiti» delle norme nazionali, senza formulare riserve circa aspetti qui rilevanti).

[299] Non si dimentichino i documenti fondamentali sui diritti umani. Nella Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), all'art. 2 si sancisce: «Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni […] di sesso […]». Nel Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966) rilevano soprattutto l'art. 2, par. 1 («Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso […]») e il successivo art. 3 («Gli Stati parti del presente Patto s'impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti civili e politici enunciati nel presente Patto»).

uomini e delle donne nel godimento ed esercizio dei diritti politici».

Lo scopo, come specificazione della piena eguaglianza di donne e uomini, non poteva che fondarsi sull'eguale capacità elettorale e non poteva prescindere da questa: ciò valeva tanto dal lato attivo, quanto da quello passivo, dando per acquisita la necessaria corrispondenza dei due elettorati, non scontata in altri tempi (come si è verifcato nel Capitolo I). Non era un caso che il documento si aprisse sancendo che «Le donne hanno il diritto al voto in tutte le elezioni, in condizioni di parità con gli uomini e senza discriminazione alcuna» (art. I) e, subito dopo, che «Le donne sono eleggibili, in condizioni di parità con gli uomini e senza discriminazione alcuna, in tutte le cariche pubblicamente elette stabilite dalla legge nazionale» (art. II).

Tali proposizioni venivano completate da una norma simile all'art. 51 Cost., in base alla quale «Le donne hanno il diritto di svolgere cariche pubbliche ed esercitare funzioni pubbliche stabilite dalla legge nazionale, in condizioni di parità con gli uomini e senza alcuna discriminazione nei loro confronti» (art. III): anche dal punto di vista sistematico (visto l'ordine in cui le disposizioni sono state poste), la stessa convenzione in oggetto poneva di fatto l'elettorato (attivo e passivo) in condizioni di parità tra uomini e donne come presupposto (o, comunque, antecedente) necessario per ritenere praticabile la parità nell'accesso alle cariche e all'esercizio di funzioni pubbliche, occorrendo una piena cittadinanza politica[300].

Aveva invece portata più generale, come documento, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, adottata sempre dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore il 3 settembre 1981[301], nella convinzione che fosse necessario abbattere la «vasta discriminzione contro le donne»[302], poiché

[300] La formulazione utilizzata, pur senza assumere la condizione degli uomini come 'modello' cui tendere, nel dire che le donne avevano (*id est:* dovevano avere) certi diritti «in condizioni di parità con gli uomini» – rispetto a formule quali «Le donne e gli uomini hanno diritto, in condizioni di parità […]» – sostanzialmente riconosceva la condizione deteriore della donna sul piano della 'cittadinanza politica': prima che come affermazioni di principio, le disposizioni suonavano come un programma che gli Stati avrebbero dovuto realizzare nel tempo più breve possibile.

[301] L'Italia ha ratificato il trattato con la legge n. 132/1985.

[302] Intendendo come «discriminazione contro le donne», *ex* art. 1, «ogni distinzione, esclusione o limitazione effettuata sulla base del sesso e che ha l'effetto o lo scopo di com-

– si legge nella premessa del trattato – questa «viola i principi della parità dei diritti e del rispetto della dignità umana, costituisce un ostacolo alla partecipazione delle donne, in condizioni pari agli uomini, alla vita politica, sociale, economica e culturale del loro paese, impedisce la crescita del benessere della società e della famiglia e rende più difficile il pieno sviluppo delle potenzialità delle donne al servizio del loro paese e dell'umanità».

La convenzione ha previsto l'azione positiva come mezzo per combattere le discriminazioni. Per l'art. 3 «[g]li Stati Parti prendono in tutti i settori, in particolare in quello politico […], ogni misura appropriata, comprese disposizioni legislative, per assicurare il pieno sviluppo e avanzamento delle donne, con lo scopo di garantire loro l'esercizio e il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali su una base di parità con gli uomini»; l'art. 4, par. 1, per evitare rischi di *reverse discrimination*, precisa che «l'adozione ad opera degli Stati Parti di misure speciali temporanee finalizzate ad accelerare la parità di fatto tra uomini e donne non è considerata una discriminazione secondo la definizione della presente Convenzione, ma non deve in alcun modo comportare il mantenimento di norme diseguali o distinte» e «tali misure sono abrogate quando sono conseguiti gli obiettivi di parità di opportunità e di trattamento». Ciò equivale a porre la *temporaneità* delle misure[303].

Vanno poi citate le Conferenze mondiali sulle donne, sei appuntamenti svoltisi sotto l'egida dell'Onu[304]: esse appaiono come tappe di confronto, discussione e progettazione entro il percorso evolutivo della condizione della

---

promettere o nullificare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato civile e sulla base della parità dell'uomo e della donna, dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel settore politico, economico, sociale, culturale, civile, o in ogni altro settore.

[303] Sull'esssenzialità del carattere temporaneo delle azioni positive v. Ainis, *L'eccezione e la sua regola*, cit., pp. 894-895; Id., *Cinque regole per le azioni positive*, cit., spec. 370-371; C. Piperno, *L'integrazione della rappresentanza attraverso le azioni positive*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi,* cit., pp. 223-239, spec. 225. V. anche, con attenzione all'ordinamento statunitense, M. D'Amico, A. Concaro, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino 2006, p. 16; D'Amico, *Il difficile cammino*, cit., p. 12. Nota che «l'adozione di quote rosa non appare doverosa» in base a tali fonti – ma di certo a essa non si oppongono quelle norme – E. Pazè, *Diseguali per legge. Quando è più forte l'uomo e quando è più forte la donna*, Milano 2013, pp. 255-256.

[304] Le Conferenze si sono tenute a Città del Messico (1975), Copenaghen (1980), Nairobi (1985), Pechino (1995), New York (2000) e Milano (2015).

donna e della tutela dei suoi diritti, lasciando tracce di rilievo nei documenti e progetti finali. Fondamentale risulta l'acquisizione, seguita alla Conferenza di Pechino del 1995, dei concetti di *empowerment* (cioè la rimozione di tutto ciò che ostacoli una piena partecipazione delle donna alla vita di un Paese, compresi i suoi aspetti politici, in una logica di eguaglianza sostanziale) e di *gender mainstreaming*: con l'espressione – emersa nella Conferenza di Nairobi e sviluppata a Pechino – ci si riferisce all'adozione di un approccio che valuti le diverse implicazioni e conseguenze che ogni scelta politica (legislativa, amministrativa, programmatica) ha sugli uomini e sulle donne sulla base delle loro diverse condizioni ed esigenze, per raggiungere il più possibile una condizione di parità tra i sessi e superare le discriminazioni. Il concetto è stato fatto proprio dalle istituzioni a vari livelli, compreso quello europeo[305].

Restringendo il campo territoriale di interesse ai paesi che hanno aderito al Consiglio d'Europa, fin dall'inizio la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (1950) sancisce che «[i]l godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso […]» (art. 14 Cedu)[306]; risulta peraltro di interesse anche l'attività promossa nell'ambito dello stesso Consiglio d'Europa, maggiormente mirata a questioni legate alla rappresentanza politica.

Lo stesso concetto di 'democrazia paritaria' (in francese *démocratie paritaire*, in inglese *equal representation*) si è sviluppato soprattutto in seno al sistema convenzionale: già alla fine degli anni '80[307] si era raggiunta la

[305] Alla Comunicazione COM(96) 67 def. della Commissione del 21 febbraio 1996 «Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie» seguì il Trattato di Amsterdam (1997): al Trattato istitutivo Ce aggiunse l'art. 3, par. 2 («L'azione della Comunità a norma del presente articolo mira a eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne») e disposizioni sulle pari opportunità in ambito lavorativo.

[306] A esso si aggiunge il Protocollo n. 12 alla Convenzione, che ribadisce all'art. 1 il «divieto generale di discriminazione», specificando anche qui il sesso come primo fattore in base al quale non è legittimo discriminare.

[307] L'anno cruciale fu il 1989: si svolsero la seconda conferenza ministeriale europea sulla parità tra donne e uomini (a Vienna) e un seminario (a Strasburgo) intitolato *The democratic principle of equal representation / La démocratie paritaire*, i cui atti sono stati raccolti in European Committee for Equality between Women and Men, *The Democratic Principle of Equal Representation: Forty Years of Council of Europe Activity*, Proceedings of

consapevolezza che il problema dell'eguaglianza tra uomini e donne doveva essere «una precondizione politica relativa ai principi costitutivi del regime» e «solo l'introduzione di quote di partecipazione che *impongano uguale rappresentanza dei sessi in tutti gli organi decisionali* può rendere la partecipazione politica attiva delle donne efficace e irreversibile»[308].

Occorre guardare poi alla Raccomandazione Rec(2003)3 del Comitato dei Ministri del 12 marzo 2003 agli Stati membri sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici per trovare disposizioni più specificamente dirette al tema della rappresentanza politica. Preso atto della sottorappresentazione delle donne e della responsabilità riconducibili al «persistere di modelli tradizionali nella ripartizione dei ruoli», nonché al «funzionamento dei sistemi elettorali e quello delle istituzioni politiche, compreso quello dei partiti politici», il Comitato raccomandava ai governi degli Stati parte di «impegnarsi a promuovere una rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini», «proteggere e […] promuovere la parità dei diritti politici delle donne e degli uomini, compreso il diritto di eleggibilità e la libertà di associazione», assicurare il voto individuale di ciascun elettore, rivedere legislazione e prassi per «assicurarsi che le strategie e le misure descritte» nella raccomandazione «siano applicate e messe in opera» e, sul piano delle azioni positive, «promuovere e incoraggiare misure particolarmente tese a stimolare e sostenere nelle donne la volontà di partecipare ai processi decisionali nella vita pubblica e politica» e «decidere obiettivi a termine definito per giungere a una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali politici e pubblici».

Quel documento prevedeva un allegato, per il quale era equilibrata la partecipazione di uomini e donne in un organo decisionale ove la presenza del sesso meno rappresentato non fosse stata inferiore al 40%: il testo elencava misure normative e amministrative, di accompagnamento e monitoraggio azionabili dagli Stati per tendere al risultato dell'equilibrata partecipazione.

Quanto all'ambito specifico dell'Europa, rilevano fonti di vario tipo:

---

the Seminar, Strasbourg, 6 And 7 November 1989, [s.c.] 1992; v. anche M. Sineau, *Parité. Le Conseil de l'Europe et la participation des femmes à la vie politique*, Strasbourg 2004, spec. pp. 28-30 e R. Sénac-Slawinski, *La parité*, Paris 2008, spec. pp. 11-24.

[308] Parole tratte dal *report* di Elisabeth Sledziewski al seminario di Strasburgo (1989): v. European Committee for Equality between Women and Men, *The Democratic Principle of Equal Representation*, cit., p. 26 (traduzione e corsivo miei).

alcune non sono vincolanti e hanno un mero valore esortativo[309]; così non

[309] Vanno considerate la Raccomandazione 84/635/CEE del Consiglio del 13 dicembre 1984 sulla promozione di azioni positive a favore delle donne (un testo centrato sul mondo del lavoro, ma la cui raccomandazione agli Stati membri «di fare in modo che l'azione positiva comprenda, per quanto possibile, azioni riguardanti», tra l'altro, la «partecipazione attiva delle donne agli organi decisionali» può essere applicata alla politica); la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 1988 sull'applicazione delle direttive, risoluzioni e raccomandazioni del Consiglio concernenti le donne (in cui si chiedeva alla Commissione «di elaborare una proposta di direttiva in materia di azioni positive, ivi comprese le quote» e si diceva chiaramente che «si potrebbe conseguire una migliore concezione e consapevolezza delle questioni relative alla parità di trattamento se un maggior numero di donne partecipasse nelle sedi decisionali alle attività di partiti politici, organizzazioni di datori di lavoro e sindacati»); la Risoluzione 95/C 168/02 del Consiglio del 27 marzo 1995 riguardante la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale (in cui, affermato che «l'effetto di un'equilibrata partecipazione di donne e uomini al processo decisionale e una divisione delle responsabilità tra donne e uomini in tutti i campi costituisce una condizione importante per la parità tra donne e uomini» e che «è necessario fare tutto il possibile per provocare mutamenti di strutture di atteggiamenti indispensabili a creare una vera parità di accesso degli uomini e delle donne agli incarichi decisionali nel campo politico, economico, sociale e culturale», si invitavano tra l'altro gli Stati membri a «promuovere la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale come uno degli obiettivi prioritari all'interno della loro azione per la parità di opportunità fra donne e uomini e a recepire questo obiettivo tale e quale nei programmi dei rispettivi governi», sviluppando altresì «una strategia globale ed integrata volta a favorire la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale», con monitoraggi, sostegni a buone pratiche, campagne di sensibilizzazione e lo sviluppo di «un quadro normativo appropriato che comprenda, eventualmente, misure specifiche e favorisca una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale in campo politico, sociale e culturale»); la Raccomandazione 96/694/CE del Consiglio del 2 dicembre 1996 riguardante la partecipazione delle donne e degli uomini al processo decisionale (in cui si raccomandava agli Stati membri «di adottare una strategia integrata complessiva volta a favorire la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale e a sviluppare o istituire misure adeguate, quali eventualmente misure legislative e/o regolamentari e/o di promozione, per realizzare tale obiettivo», nonché di puntare molto su formazione, informazione, sostegno alle buone pratiche e monitoraggi; al 'considerando' n. 13, con cui si prende atto che «gli Stati membri, le parti sociali, i partiti e le organizzazioni politiche, le organizzazioni non governative e i mezzi di comunicazione svolgono un ruolo determinante nella costruzione di una società in cui le responsabilità nei settori politico, economico, sociale e culturale sono esercitate in modo equilibrato da donne e uomini», il punto 4.b) raccomandava agli Stati «di sensibilizzare le parti interessate all'importanza di prendere iniziative per giungere ad una partecipazione equilibrata di uomini e donne alle cariche pubbliche a tutti

è per la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. 'Carta di Nizza'), proclamata il 7 dicembre 2000 e adottata il 12 dicembre 2007, poiché essa – dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona[310] – ha lo stesso valore giuridico dei Trattati e i diritti, le libertà e i principi sanciti all'interno sono riconosciuti dall'Unione europea. In particolare, l'art. 21 della Carta vieta «qualunque forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso» (oltre che su vari altri elementi), mentre l'art. 23 – «Parità tra uomini e donne» – sancisce: «La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. / Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

Benché tali norme non siano espressamente rivolte al tema della rappresentanza politica, vanno considerate e rilette alla luce di un contesto

---

i livelli, prestando particolare attenzione alla promozione di composizioni equilibrate di comitati, commissioni e gruppi di lavoro a livello sia nazionale che europeo»). Occorre poi considerare le relazioni della Commissione sulle pari opportunità, con i documenti a esse collegati; notava però una «certa timidezza» delle istituzioni europee a tradurre i loro impegni in norme vincolanti (ad esempio, nel capitolo seguente non si vedranno norme dedicate all'equilibrio di genere nei due regolamenti sui partiti politici europei che si sono succeduti) G. Brunelli, *Donne e politica*, Bologna 2006, p. 92.
Sul valore di queste fonti, cfr. C. Napoli, *La rappresentanza di genere nelle assemblee elettive: le quote alla prova del voto*, in *Gruppo di Pisa*, 2013, n. 3, p. 3. Per uno sguardo più generale e diacronico sulle politiche di pari opportunità condotte dalle istituzioni europee, v. F. Di Sarcina, *L'Europa delle donne. La politica di pari opportunità nella storia dell'ntegrazione europea (1957-2007)*, Bologna 2010, spec. p. 239 ss. e F. Di Sarcina, *Donne ai vertici. Quale empowerment di genere nell'Unione Europea?*, in Ead. (a cura di), *Cultura di genere e politiche di pari opportunità. Il* gender mainstreaming *alla prova tra UE e Mediterraneo*, Bologna 2014, pp. 83-104.

[310] Che ha sostituito, tra gli altri, l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (Tue), inserendo al paragrafo 1 la disposizione che qui interessa. Va peraltro ricordato che lo stesso Trattato di Lisbona ha inserito nel Tue un art. 1-*bis* (oggi art. 2) che ha inserito la «non discriminazione» e «parità tra donne e uomini» tra i valori caratterizzanti la società degli Stati membri; ha precisato nel nuovo art. 2, par. 3 (oggi art. 3, par. 3) Tue che «l'Unione combatte […] le discriminazioni e promuove […] la parità tra donne e uomini», mentre ha precisato nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) che «[n]ella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione europea mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso […]» (art. 10) e che «[…] il Consiglio […] può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso» (art. 19).

normativo e valoriale più ampio, in base al quale solo la presenza all'interno delle sedi decisionali di entrambi i generi che caratterizzano la società umana sembra garantire una maggiore rappresentatività delle istituzioni (come corretta rappresentazione della realtà), nonché una maggiore aderenza delle politiche, delle priorità, delle prospettive e delle azioni alle reali esigenze avvertite nella società stessa (esigenze in cui rientra pure la tutela da minacce o situazioni di discriminazione in ragione del proprio genere)[311]. Anche per questo, da tempo le istituzioni hanno riconosciuto che «nel lungo periodo, l'obiettivo deve essere quello di promuovere una pari rappresentanza di ambo i sessi»[312] in tutte le assemblee elettive, tanto il Parlamento europeo quanto quelli nazionali. Con il tempo, gli obiettivi da raggiungere, lungi dall'arretrare, si sono innalzati e gli strumenti suggeriti per ottenere una vera democrazia paritaria sono stati individuati con più precisione[313].

[311] Su queste ragioni e su altre, desumibili da vari atti europei, si diffonde in breve ma in modo denso Brunelli, *Donne e politica*, cit., pp. 30-32.

[312] L'espressione è posta a chiusura del Parere della Commissione per l'occupazione e per gli affari sociali del 15 settembre 2003 sulla Relazione annuale sulle pari opportunità per le donne e gli uomini nell'Unione europea nel 2002 (relazione su cui poi sarebbe stata emessa la Risoluzione 2003/2011(INI) del Parlamento europeo del 14 gennaio 2004 sulle pari opportunità per le donne e gli uomini nell'Unione europea).

[313] Si prenda, per esempio, uno dei documenti più recenti, vale a dire la Risoluzione 2016/2249(INI) del Parlamento europeo del 14 marzo 2017 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea nel 2014-2015: al punto n. 25 gli Stati membri vengono invitati «a garantire la parità di genere tra le alte cariche dei loro governi, istituzioni e organismi pubblici, nonché nelle liste elettorali, per garantire una rappresentanza paritaria nelle amministrazioni comunali, nei parlamenti regionali e nazionali nonché nel Parlamento europeo»; di più, lo stesso Parlamento «sottolinea che diversi studi hanno dimostrato che le opportune misure legislative potrebbero tradursi in rapidi cambiamenti dell'equilibrio di genere nella sfera politica; condivide con la Commissione il parere che, per essere efficaci, le quote dovrebbero essere accompagnate da norme riguardanti l'ordine delle liste dei candidati e da sanzioni appropriate in caso di violazione».

È pur vero che, proprio parlando di democrazia paritaria e rappresentanza politica, il diritto europeo può intervenire soltanto sulle elezioni del Parlamento europeo e non delle assemblee nazionali o di scala territoriale più ridotta (cfr. M. Cartabia, *Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici*, in Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi*, cit., p. 153; è altrettanto vero, però, che proprio le disposizioni dettate a livello europeo – comprese quelle non vincolanti – hanno spinto gli Stati membri a legiferare in materia (cfr. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., p. 21 ss.; Deffenu, *Il principio di pari opportunità di genere*, cit., p. 31

Tutto ciò marca la distanza del quadro normativo europeo attuale rispetto a quello che nel 1995 sembrò portare la Corte di giustizia delle Comunità europee a emettere la 'sentenza Kalanke'[314], che seguì di poche settimane – come detto – la pronuncia n. 422/1995 della Corte costituzionale, egualmente severa nei confronti delle misure 'forti' come le quote di genere (sia pure in ambiti diversi, lavorativo per i giudici di Lussemburgo, elettorale per la Consulta).

In realtà la lettura data alla 'sentenza Kalanke' probabilmente era stata in un primo tempo piuttosto rigida e restrittiva[315], sebbene la decisione fosse stata nei fatti meno radicale sulle quote di quanto non lo fossero state le conclusioni dell'avvocato generale[316]: la Corte si limitò a censu-

ss.; Napoli, *La rappresentanza di genere*, cit., p. 3).

[314] Corte di giustizia Ce, 17 ottobre 1995, causa C-450/93, Kalanke; si rinvia alla nota n. 61 di questo capitolo.

[315] In senso decisamente critico verso la pronuncia, *ex multis*, S. Scarponi, *Pari opportunità e "Frauenquoten" davanti alla Corte di Giustizia*, in *Riv. dir. eur.*, 1995, p. 717 ss.; A. Grassi, *La sentenza "Kalanke": un'inversione di rotta nelle politiche comunitarie sulle pari opportunità*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1996, p. 675 ss.; M.V. Ballestrero, *Azioni positive punto ed a capo*, in *Lavoro e dir.*, 1996, p. 122 ss.

[316] Causa C-450/93, conclusioni dell'avvocato generale Giuseppe Tesauro, presentate il 6 aprile 1995. Lì si giustificava il trattamento preferenziale a favore delle donne con la «generale situazione di svantaggio determinata dalle discriminazioni subite nel passato e dalle difficoltà di fatto connesse allo svolgimento di un doppio ruolo» e si aggiungeva: «È fin troppo evidente che tali difficoltà non si risolvono certo attraverso sistemi di quota *et similia*, a tal fine addirittura irrilevanti»; quanto all'art. 2, n. 4 della direttiva 76/207/CEE del Consiglio del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne in ambito lavorativo, esso avrebbe consentito azioni positive «solo per innalzare la soglia di partenza della categoria svantaggiata, al fine di assicurare uno statuto effettivo di pari opportunità», ma non ove fossero state dirette «a garantire alle donne una parità di risultati nell'occupazione di posti di lavoro, dunque nei punti di arrivo, a titolo di compensazione per le discriminazioni storicamente subite». A livello più generale, si concludeva che «misure fondate sul sesso e non dirette ad eliminare un ostacolo, a rimuovere una situazione di svantaggio, sono altrettanto illegittime oggi, a scopo promozionale, di quanto già non lo fossero ieri, in funzione discriminatoria», distinguendo tra l'altro tra 'eguaglianza vera', da perseguirsi «con il rispetto del diritto, nella specie di un principio fondamentale», e una non meglio precisata 'eguaglianza gridata', probabilmente con riferimento alle vibranti prese di posizione di parte della letteratura, dello stesso Parlamento e di alcuni Stati, volte a garantire non tanto le pari opportunità, ma «un pari livello di occupazione di posti di lavoro», dunque un pari risultato. Anche in conclusione, Tesauro ribadì come per lui la donna «non meriti di raggiungere

rare – in una motivazione particolarmente stringata, quasi apodittica – il fatto che la specifica norma sottoposta alla sua attenzione in sede di rinvio pregiudiziale andasse «oltre la promozione della parità delle opportunità» e sostituisse «all'obiettivo della promozione della parità delle opportunità […] un risultato al quale si potrebbe pervenire solo mediante l'attuazione di tale obiettivo».

A essere ritenuta incompatibile con il diritto comunitario, dunque, sarebbe stata l'automatica preferenza per una donna a parità di qualificazione professionale (e in caso di sottorappresentazione femminile), senza dunque una valutazione specifica dei candidati, posta dalla norma valutata dai giudici: questa fu anche la posizione della Commissione europea, che ribadì in generale la legittimità delle azioni positive comprese le «quote flessibili».

L'organo, tuttavia, contribuì all'ambiguità della pronuncia proponendo allo stesso tempo la modifica della direttiva 76/207/CEE per «chiarire che i provvedimenti di azione positiva diversi dalle quote rigide sono consentiti dal diritto comunitario»[317]: l'aver ritenuto opportuno intervenire sul testo, in fondo, poteva ingenerare l'idea che, a testo invariato, la sentenza avrebbe potuto essere interpretata in modo più ampio, in senso contrario alle quote e più in generale alle misure diseguali[318].

Le sentenze emesse successivamente dalla Corte di Lussemburgo avrebbero chiarito meglio la posizione dei giudici nei confronti delle azioni positive, evitando che si cristallizzasse sulla lettura più restrittiva di quel precedente e dando maggiori certezze sulla legittimità di determinati strumenti volti a realizzare l'eguaglianza sostanziale, pur senza tradursi direttamen-

un'eguaglianza numerica, e dunque solo formale, peraltro al prezzo di una violazione incontestabile di un valore fondamentale di ogni società civile: l'eguaglianza nei diritti, l'eguale trattamento di ciascuno». Le posizioni assunte dal giurista in qualità di avvocato generale sarebbero poi state rinvenibili anche in G. Tesauro, *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, n. 1, p. 7.

[317] V. la Comunicazione della Commissione europea del 27 marzo 1996 a seguito della 'sentenza Kalanke'.

[318] Cfr., considerando pure la vicinanza temporale della 'sentenza Kalanke', di Corte cost., n. 422/1995 e della 'sentenza Adardand' della Corte suprema degli Stati Uniti, P. Mori, *Quale eguaglianza? Ovvero le azioni positive davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 821 ss.

te nell'attribuzione di risultati (slegata da ogni valutazione concreta e *ad hoc*)[319].

[319] In particolare, si è chiarito che non è lesiva del principio di non discriminazione in ragione del sesso una norma che, pur prevedendo un congegno preferenziale a favore delle donne legato a una quota (che, ad esempio, metta in luce la sottorappresentazione femminile in un certo ambito lavorativo) quando per una posizione concorrano persone di genere diverso di pari competenza, idoneità e prestazioni, contempli anche una 'clausola di riserva' che, caso per caso, permetta «un esame obiettivo delle candidature che prenda in considerazione tutti i criteri relativi alla persona dei candidati e non tenga conto della precedenza accordata ai candidati di sesso femminile quando uno o più di detti criteri», purché non discriminatori verso le donne, «facciano propendere per il candidato di sesso maschile» (Corte di giustizia Ce, 11 novembre 1997, causa C-409/95, Marschall). Si noti che la sentenza, a monte, riconosceva – assieme al giudice *a quo* – che «nelle promozioni si tende a preferire i candidati di sesso maschile a quelli di sesso femminile, anche in caso di pari qualificazioni, a causa, segnatamente, di taluni pregiudizi e di talune idee stereotipe sul ruolo e sulle capacità della donna nella vita attiva, nonché del timore, ad esempio, che le donne interrompano più spesso la carriera lavorativa, che […] esse organizzino il loro tempo di lavoro in maniera meno flessibile o che si assentino dal lavoro più sovente […]. Per questi motivi, il fatto che due candidati di sesso diverso abbiano pari qualificazioni non implica, in sé e per sé, che essi abbiano pari opportunità», dunque inserire un trattamento preferenziale per le donne (purché vi sia la citata clausola di riserva in caso di pari competenze) «può contribuire a controbilanciare gli effetti dannosi, per i candidati di sesso femminile, degli atteggiamenti e dei comportamenti sopra descritti e a ridurre così le disparità di fatto che possono esistere nella realtà della vita sociale». In presenza della clausola di riserva, dunque, il sacrificio cui è esposto il soggetto appartenente al genere più rappresentato (o, in generale, alla categoria che non beneficiano dell'azione positiva) sembra considerato accettabile, diversamente non lo sarebbe.
Sulla sentenza in questione, v. almeno S. Scarponi, *La sentenza Marschall sui sistemi delle quote: continuità e discontinuità rispetto alla Kalanke*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, p. 45 ss.; Abbondante, *Democrazia paritaria e partecipazione politica*, cit., p. 84 ss. In seguito, la Corte di Lussemburgo ha confermato che non è contraria al diritto europeo, a parità di qualifiche, idoneità e professionalità, la preferenza per una candidata rispetto a candidati, qualora non vi siano «motivi di maggiore rilievo giuridico» che facciano propendere per una scelta diversa, a patto ovviamente che per tutte le candidature sia garantita «una valutazione obiettiva che tenga conto della situazione particolare sul piano personale di tutti i candidati» (Corte di giustizia Ce, 28 marzo 2000, causa C-158/97, Badeck e a.). Non è invece conforme alle norme europee, ed è sproporzionato, accordare la preferenza a una persona aspirante a un incarico in ragione della sua appartenenza al sesso sottorappresentato, qualora questa sia idonea all'incarico ma non risulti la migliore, anche quando la differenza con il soggetto potenzialmente vincitore non sia tale da violare il criterio di obiettività da osservare nelle assunzioni; si ha conformità, al contrario, quando i concorrenti siano allo stesso livello o quasi, se lo si sia accertato in seguito a un esame obiettivo e

Come si vede, il quadro internazionale è tutt'altro che privo di norme direttamente o indirettamente riconducibili ai temi delle pari opportunità tra uomini e donne nella rappresentanza politica; la gran parte di queste, tuttavia, è priva di forza vincolante (o, in certi casi, la cogenza si dimostra piuttosto labile), mentre ben diversa è la forza delle disposizioni della Carta di Nizza[320], anche se da un certo punto di vista la dottrina non appare omogenea sul valore e sulla portata 'legittimatoria' di quelle norme[321].

Tocca all'Italia, come agli altri Stati dell'Unione europea (e, prescindendo da quest'ultima fonte, a ogni altro Stato) legiferare e agire nel rispetto del principio di parità, sforzandosi il più possibile di non dare al concetto di democrazia paritaria una lettura (soltanto o soprattutto) quantitativa o, al limite, anche 'riparatoria': occorre invece cogliere il potenziale 'qualitativo' della nozione di democrazia paritaria, che porti pienamente all'interno della forma di Stato i due modi di essere della natura umana e accogliendone i punti di vista, così da adottare una prospettiva realmente inclusiva, certamente complessa ma sicuramente (più) completa[322].

approfondito (Corte di giustizia Ce, v sez., 6 luglio 2000, causa C-407/98, Abrahamsson e a. c. Fogelqvist).

[320] Insisteva peraltro sulla «sicura influenza» delle disposizioni della Carta di Nizza «sull'interpretazione delle disposizioni interne dei singoli Stati sia legislative, sia costituzionali» (escludendo dunque letture restrittive di queste ultime) anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona L. Carlassare, *Leggi e Statuti regionali per una "democrazia paritaria"*, in Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, *Regioni: quali statuti e quali leggi elettorali*, Roma 2003, pp. 96-110, spec. 99.

[321] Abbondante, *Democrazia paritaria e partecipazione politica*, cit., p. 90 ss. sottolinea in particolare come l'uso, all'interno dell'art. 23, par. 2 della Carta di Nizza (ma anche dell'art. 141, par. 4 Tce, nel testo seguente al Trattato di Amsterdam) dell'espressione «il principio della parità di trattamento *non osta* a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato […]» rimandi al concetto di 'non impedire' il ricorso alle azioni positive, cosa ben diversa dall'atteggiamento attivo volto alla rimozione degli ostacoli *ex* art. 3, comma 2 Cost.

[322] Parla in modo convincente e suggestivo di «accettazione consapevole della complessità del reale» B. Pezzini, *Guardare il diritto con la coscienza del genere: la democrazia paritaria*, in Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, *Regioni: quali statuti e quali leggi elettorali*, cit., p. 130.

Capitolo Quarto

Democrazia paritaria e ruolo dei partiti*

* Questo capitolo si vale della ricerca iniziata per la relazione al convegno *Con gli occhi delle donne. Il corpo delle donne e la politica*, svoltosi a Parma il 14 novembre 2016, dal titolo *Le donne e la rappresentanza politica, tra norme elettorali e regolazione dei partiti*: il testo dell'intervento sarà a breve oggetto di pubblicazione nel volume che raccoglie gran parte dele comunicazioni ai vari eventi della rassegna «Il Corpo delle donne. 1946-2016: la condizione giuridica femminile», svoltasi a Parma nel 2016.

1. *Considerazioni generali: democrazia paritaria e 'democrazia interna' ai partiti*

Nel capitolo precedente si è evidenziato come, analizzando la giurisprudenza costituzionale, un ruolo di assoluto rilievo nella realizzazione della democrazia paritaria – e, dunque, di una corretta rappresentanza e rappresentazione – dovesse spettare ai partiti politici, quali 'corpi intermedi' maggiormente coinvolti nella formazione delle assemblee elettive e, dunque, nella personificazione (cioè nel dare un volto) ai vari rappresentanti. Queste riflessioni della Corte costituzionale possono essere ripensate all'interno di un discorso più ampio, che non ha perso di attualità benché sia aperto – con intensità e partecipazione variabile – almeno dal dibattito in Assemblea costituente, per quanto riguarda l'Italia: quello della 'democrazia nei partiti'.

Lo suggerisce la lettura combinata delle sentenze nn. 422/1995 e 49/2003 nei passi in cui citano i partiti, marginalmente trattati prima: la valutazione positiva di misure di (ri)equilibrio di genere relative alle candidature attuate direttamente e volontariamente dai partiti (sent. n. 422/1995) avveniva alla luce del loro operare «per organizzare la partecipazione politica dei cittadini» (sent. n. 49/2003), in base al contenuto sostanziale dell'art. 49 Cost. L'ultima sentenza, però, precisava che tale organizzazione della partecipazione politica dei cittadini (il concorso alla determinazione della politica nazionale) si concretizzava «anche e principalmente attraverso la selezione e la indicazione dei candidati per le cariche elettive». Ciò non può non richiamare un'acuta osservazione fatta nel 1948 da Leopoldo Elia: «la pietra di paragone della democraticità di un ordinamento partitico è data dal concetto che in essa si abbia della disciplina» e a caratterizzare la fisionomia istituzionale di un partito, oltre alla concezione della disciplina «in rapporto ai diritti e doveri degli iscritti», provvedono le «maggiori o minori possibilità, in possesso [degli iscritti], per influire sulla designazione alle cariche pubbliche elettive»[1].

[1] L. Elia, *I partiti italiani visti attraverso i loro Statuti,* in *Cronache sociali*, 1948, n. 3, pp. 8 e 10.

La selezione delle candidature, dunque, risulta essere – ora come in passato – un punto delicato della 'democrazia interna' ai partiti. Sebbene in seno alla Costituente si fosse stretto un «impegnativo patto politico […] fra i maggiori partiti», per cui «il rispetto effettivo del metodo democratico sarebbe stato affidato agli stessi partiti politici ed avrebbe trovato la sua garanzia solo nell'esistenza di un largo pluralismo politico»[2], nello stesso organo non mancarono pregiate riflessioni sulla necessità di ottenere che fosse attuato «nell'interno dei partiti il metodo democratico […] indispensabile, perché la democrazia possa, poi, informare tutta la vita dello Stato»[3]. Di più, le considerazioni fatte in Assemblea costituente da Costantino Mortati sul ruolo dei partiti – «È nei partiti […] che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento. Mi pare quindi che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica»[4] – sembrano (fatta eccezione per l'ultimo periodo) l'antecedente diretto delle argomentazioni della Corte costituzionale, soprattutto nella sua sentenza n. 49/2003.

Su queste basi, non si dubita che la selezione delle candidature sia una «di quelle attività del partito che più direttamente incidono sul funzionamento delle istituzioni»[5], anche senza voler attribuire ai partiti stessi la qualifica di organi o poteri dello Stato[6], qualità del resto negata nemmeno

[2] S. Merlini, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009, pp. 5-58. V. anche A. Buratti, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano 2006, p. 179.

[3] Così Aldo Bozzi, in A.P., Assemblea Costituente, sed. 4 marzo 1947, n. 49 – resoconto stenografico, p. 1741. Alle sue parole occorre aggiungere almeno quelle di Piero Calamandrei («una democrazia non può esser tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici»: *Ivi*, p. 1753) e di Aldo Moro (che considera i partiti come «organismi i quali devono operare con metodo democratico quale è universalmente riconosciuto, ed è evidente che, se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese»: A.P., Assemblea Costituente, sed. 22 maggio 1947, n. 129 – resoconto stenografico, p. 4164).

[4] A.P., Assemblea Costituente, sed. 22 maggio 1947, n. 129 – resoconto stenografico, pp. 4159-4160.

[5] P. Ridola, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. xxxii, Milano 1982, par. 8.

[6] Era l'idea di G.D. Ferri, *Studi sui partiti politici*, Roma s.d. (ma 1950), p. 167 ss. e,

troppo tempo fa dalla Corte costituzionale[7]. Se così è, risulta chiaro che ogni attività che riguardi la scelta delle persone da candidare e, in particolare, ogni criterio generale adottato in quella stessa scelta finisce per avere rilievo sul funzionamento delle istituzioni e – di conseguenza – sulla qualità della democrazia.

Di certo il dibattito nella sfera pubblica si è concentrato a lungo sui modi di selezione delle candidature e sugli strumenti per consentire la partecipazione di iscritti e simpatizzanti a quei procedimenti (in particolare, le c.d. 'primarie'); si deve però ammettere che procedure che si limitino a rimettere la scelta delle persone da candidare agli organi direttivi del partito, senza preoccuparsi di rappresentare (nel senso della 'rappresentazione') nel novero delle candidature entrambi i generi presenti nella società – e, si presume, tra i soggetti iscritti e simpatizzanti – viste con gli occhi del presente influiscono in negativo sul funzionamento dell'istituzione parlamentare-assembleare. In essa, infatti, uno dei due generi può risultare sensibilmente sottorappresentato (di nuovo, nel senso della 'rappresentazione') rispetto alla sua effettiva consistenza nel corpo elettorale – e non per scelta esclusiva degli elettori – e ciò può compromettere l'efficacia dell'azione assembleare: «chi rappresenta porta anche il proprio corpo dentro l'attività di rappresentanza politica»[8] e non è indifferente che il corpo di chi rappresenta sia di donna o di uomo.

---

limitatamente alla funzione dei partiti all'interno del procedimento elettorale (nel quale era ricompresa pure la selezione dei candidati), di P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948, p. 121 ss.

[7] Corte cost., (ord.) 22-24 febbraio 2006, n. 79. Sulla decisione – che negò che i partiti fossero titolari «di uno specifico potere» di carattere costituzionale attribuito dalla Carta, anche sulla base del mancato accoglimento in Assemblea costituente delle proposte relative alla regolazione della 'democrazia interna', per negare che i partiti potessero sollevare un conflitto di attribuzione – v. i commenti di S. Curreri, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006 (18 aprile); A. Mannino, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006 (3 maggio); A. Ridolfi, *La Corte costituzionale nega ai partiti politici la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione*, in *Rivista Aic*, 2006, in *http://archivio.rivistaaic.it/cronache/giurisprudenza_costituzionale/conflitti_attrribuzione/index.html* (visitato il 22 giugno 2018).

[8] B. Pezzini, *Guardare il diritto con la coscienza del genere: la democrazia paritaria*, in Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, *Regioni: quali statuti e quali leggi elettorali*, Roma 2003, p. 130.

Benché i lavori della Costituente abbiano escluso che i partiti siano titolari di attribuzioni costituzionali, dunque non si possano ritenere direttamente impegnati e obbligati (come articolazioni della «Repubblica») dal disposto dell'art. 3, comma 2 Cost. in tema di eguaglianza sostanziale, pare scorretto pensare che gli stessi partiti non siano chiamati, quali formazioni sociali *ex* art. 2 Cost., almeno a contribuire al «pieno sviluppo della persona umana» e, per la funzione che l'art. 49 Cost. individua per loro, a favorire «l'effettiva partecipazione […] all'organizzazione politica […] del Paese»[9] *anche da un punto di vista di genere*. Il contributo dei partiti, in tal senso, non può che individuarsi nei diritti di chi è iscritto (con riguardo al diritto di candidarsi alle cariche interne e all'interesse a una composizione paritaria o almeno equilibrata degli organi collegiali) e, soprattutto, nelle procedure di selezione delle candidature (con la possibilità di votare alle primarie per candidat* di entrambi i generi o, ove non siano previsti strumenti simili, con l'attenzione degli organi di partito a proporre candidature equilibrate sul piano del genere).

Pur senza trattare in modo approfondito il tema della regolazione del partito, non essendo questa la sede per farlo[10], è giusto analizzare il tema

[9] Sul ruolo dei partiti come formazioni sociali nella partecipazione politica, cfr. P. Marsocci, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli 2012, pp. 31-40 e Ead., *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n. 1, pp. 63-102, spec. 65 ss.

[10] Per i contributi più risalenti, oltre a quelli citati, cfr. almeno P. Biscaretti Di Ruffìa, *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, 1950, p. 11 ss.; C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, p. 215 ss.; C. Mortati, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in Aa.Vv., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, tomo ii, Padova 1956, p. 111 ss. (si veda oltre per altri scritti di Mortati in materia); V. Crisafulli, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, 1960, p. 265 ss.; A. Predieri, *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale*, in *Studi politici*, 1960, p. 288 ss.; L. Elia, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti fra partiti e istituzioni*, in Aa.Vv., *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, Cadenabbia, 1965, p. 67 ss.; V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione italiana*, in Aa.Vv., *Studi per il xx anniversario dell'Assemblea costituente*, tomo ii, Firenze 1969, p. 113 ss.; E. Bettinelli, *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo precostituente. All'origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, in E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica*, Bologna 1979; C. Pinelli, *Disciplina e controlli sulla "democrazia interna dei partiti"*, Padova

dell'equilibrio nella rappresentanza politica pure dal punto di vista dell'azione e dell'organizzazione interna dei partiti, esaminando i casi di 'autoregolazione degli sregolati'[11] e gli interventi del legislatore nazionale che,

1984; C. Rossano, voce *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. xxii, Roma 1990; A. Barbera, *Una democrazia con i partiti*, in *Dem. dir.*, 1992, n. 4, pp. 197-218; G. Pasquino, *Art. 49*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione* (*Rapporti politici. Tomo 1)*, Bologna-Roma 1992, pp. 2-48, spec. 20 ss.; S. Bartole, voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. x, Torino 1995, p. 705 ss.; V. Lippolis, *I partiti politici nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. parl.*, 2003, n. 4; M. Cermel, *La democrazia nei partiti*, i-ii, Milano, 1998-2003; G. Rizzoni, *Art. 49*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, spec. par. 2.7.2.; S. Bartole, voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino 2000, p. 398 ss.; G. Cerrina Feroni, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rass. parl.*, 2007, n. 2; G.E. Vigevani, *Art. 49*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008.
Tra i contributi più recenti – oltre a tutto il contenuto dei citati e ormai non più nuovissimi S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009 e Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009 – cfr. E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa 2011; G. Amato, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 2012, n. 4; S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna 2013; F. Clementi, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 6; A.M. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista Aic*, 2015, n. 4; M. Perini, *La democrazia nell'organizzazione interna dei partiti politici italiani*, Tricase 2018, nonché i contributi pubblicati sul n. 3/2015 di *Nomos – Le attualità nel diritto*, a seguito di una *call for papers* sulla rilettura di C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di ricerca*, 1949, n. 1. V. in particolare S. Bonfiglio, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2015, n. 3, pp. 16-35 e, se si vuole (anche per richiamare le opere di Mortati sul 'problema' del partito), G. Maestri, *I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al "primo" Mortati*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2015, n. 3, pp. 52-60. Per un approfondimento a livello europeo, cfr. A. Ciancio, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015 (11 settembre); P. Marsocci (a cura di), *La rappresentanza politica nell'Unione Europea alla prova dell'euroscetticismo*, Napoli 2015 e Ead. (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, Napoli 2016.

[11] L'espressione è debitrice di F. Lanchester, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, 1988, n. 3, pp. 437-458. Sebbene il contributo si occupi in buona parte della posizione e della regolazione dei partiti con riguardo al finanziamento pubblico, le osservazioni finali – per le quali i partiti avrebbero «contribuito allo sviluppo

nel corso del tempo, hanno imposto ai vari partiti – generalmente agendo sulla 'leva' del sostegno economico agli stessi – un agire interno ed esterno maggiormente improntato al rispetto dell'equilibrio di genere. L'attività del legislatore sembra inserirsi a pieno titolo in un «"processo pubblico" a virtualità inclusive»[12] che punti ad accrescere la partecipazione (al 'concorso' alla determinazione della politica nazionale e, più in generale, alla formazione delle decisioni), per rendere più democratico l'ordinamento, anche attraverso un maggior equilibrio di genere all'interno dei suoi corpi intermedi, prima ancora che delle sue istituzioni.

2. *La lunga stagione degli 'sregolati', tra scarsi tentativi di autoregolazione e riforme non andate in porto*

Com'è noto, per decenni i partiti in Italia hanno operato senza che il legislatore – al di là di tentativi isolati o, nella migliore delle ipotesi, poco condivisi – si sia seriamente preoccupato di regolarli; ciò nel sostanziale rispetto della scelta compiuta in Assemblea costituente (e del 'patto' tra i maggiori partiti di cui si è detto prima) di non adottare formulazioni costituzionali dalle quali sarebbe conseguita la necessità di un controllo statale sulla 'legalità' dei partiti o, comunque, di una regolazione della loro attività interna. Questo, naturalmente, non significa che in Parlamento non sia mai stata posta la questione della democrazia intrapartitica, ma – fatta eccezione per le norme relative al finanziamento – nessun progetto di legge relativo alla regolazione dei partiti è stato approvato dalle Camere sino alla XVII Legislatura.

---

democratico del Paese, ma […] hanno anche fatto emergere in primo piano profonde disfunzionalità istituzionali» (pp. 457-458) – possono riferirsi anche alla questione delle pari opportunità tra uomini e donne, per cui l'azione concreta dei partiti – anche nella semplice organizzazione dei 'tempi' della politica – avrebbe mostrato nettamente la sua natura tutt'altro che neutra sul piano del genere. Anche per questo, si concorda con l'autore sulla necessità di «ripensare alla disciplina del partito politico sulla base dei principi costituzionali del "concorso"» rendendo «più democratico il partito» (p. 458), anche facendo sì che il partito stesso, negli organi interni e nelle candidature, rispecchi l'equilibrio di genere presente tra i soggetti che vi si iscrivono e nella società.

[12] P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008*, cit., pp. 7-50, spec. 49.

Anche nelle prime occasioni di confronto parlamentare sul tema, tuttavia, non ci fu alcun cenno a una discussione sulla partecipazione delle donne alla vita di partito, sul loro coinvolgimento nelle decisioni e, più in generale, sull'obiettivo di una rappresentanza equilibrata tra i due generi (anche se allora si sarebbe quasi certamente parlato di sessi). Da una parte, l'attenzione era rivolta soprattutto al riconoscimento della personalità giuridica dei partiti (o, comunque, a una nuova qualificazione giuridica rispetto alla condizione di associazioni non riconosciute) e alle sue implicazioni in tema di finanziamenti e spese elettorali (da 'moralizzare'); dall'altra, i tempi non erano probabilmente ancora maturi per una riflessione sul ruolo delle donne nella politica e nelle istituzioni, visti pure i numerosi ostacoli – anche giuridici, come nel caso dell'accesso alla magistratura – non ancora rimossi alla presenza e all'impegno femminile in vari ambiti della società.

Non stupisce, dunque, che nel primo progetto di legge volto a proporre una regolazione dei partiti, ossia quello presentato nel 1958 da don Luigi Sturzo[13] – nominato sei anni prima senatore a vita – non fosse presente alcun riferimento all'equilibrio dei sessi o dei generi all'interno delle cariche del partito e delle candidature presentate alle elezioni: il proponente – oltre a prevedere specifiche disposizioni sui finanziamenti (non pubblici) e sulle spese elettorali – si era limitato a richiedere ai singoli partiti il deposito dello statuto presso la cancelleria del tribunale civile del luogo in cui era

[13] A.P., Senato della Repubblica – III Legislatura, n. 124, «Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative» (il testo dell'articolato può essere letto anche in M. D'Antonio, G. Negri, *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano 1983, pp. 618-620, nonché – completo questa volta della relazione illustrativa – in L. Sturzo, *Scritti di carattere giuridico. Discorsi e attività parlamentare (1946-1959)*, Bologna 1962, pp. 364-372). Il disegno di legge, non discusso in quella legislatura a Palazzo Madama in seguito alla morte di Sturzo, fu poi ripresentato a Montecitorio una prima volta nel 1961 dal deputato Dc Ferdinando d'Ambrosio (A.P., Camera dei Deputati – III Legislatura, n. 3399: il testo della relazione, fatto salvo un breve cappello iniziale, è identico a quello presentata da Sturzo). L'articolato, in più, è stato ripreso quasi per intero – al di là di un aggiornamento dei tetti di spesa e delle sanzioni – prima da A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, n. 642 (presentato dal solo Luigi Compagna), poi da A.P., Senato della Repubblica – XVII Legislatura, n. 1982, «Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative» (firmatari i senatori Luigi Compagna, Paolo Bonaiuti e Paolo Corsini), con il chiaro intento di dimostrare la «sconcertante attualità» del disegno sturziano.

fissata la sede centrale (per l'ottenimento della personalità giuridica), e del rendiconto generale e delle sezioni locali, nonché la tenuta e il deposito della contabilità delle spese elettorali.

Non si sono occupate quasi per nulla dei profili di democrazia interna (se non per l'onere minimo di depositare lo statuto in caso di richiesta di accesso alle introducende provvidenze pubbliche), dunque nemmeno di questioni legate al genere, neppure le altre proposte di legge presentate tra la v e – soprattutto – la vi Legislatura, all'interno della quale si arrivò alla rapida approvazione della legge 2 maggio 1974, n. 195 (c.d. 'legge Piccoli'): al centro dei testi discussi[14] c'era essenzialmente l'introduzione del finanziamento pubblico ai partiti, avvertita come vera 'urgenza' di quel periodo[15], da soddisfare (anche) senza una corrispettiva regolazione giuridica degli stessi soggetti[16].

[14] Si ricordino, tra gli altri, i progetti a prima firma del deputato socialista Luigi Bertoldi (A.P., Camera dei Deputati – v Legislatura, n. 3630 e vi Legislatura, n. 39, «Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti», oltre alla proposta avente come primo firmatario il Dc Flaminio Piccoli (A.P., Camera dei Deputati – vi Legislatura, n. 2860), antecedente diretta della successiva legge n. 195/1974 (al punto tale che, proprio come il testo approvato, non prevedeva alcuna forma di regolamentazione dei partiti, nemmeno il riconoscimento della personalità giuridica).

[15] Sul punto v. almeno R. Borrello, voce *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. xiv, Roma 2004 ed, *ex multis*, F. Biondi, *Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua "abolizione",* in G. Tarli Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli 2016, p. 11 ss., nonché – per uno sguardo almeno parzialmente 'interno' – A. Del Pennino, L. Compagna, *Il principe indisciplinato: l'Italia dei partiti*, Soveria Mannelli 2006, p. 63 ss.: quest'ultimo volume, in particolare, mette in luce attraverso una lettura dei resoconti parlamentari (p. 67 ss.) come la possibilità di introdurre norme volte a regolare i partiti – o almeno di portare «la legge ad entrare nella disciplina interna dei singoli partiti» (p. 71) – sia stata negata dalla reiezione di specifici emendamenti.

[16] Fece oggettivamente eccezione il progetto di legge presentato – dopo l'approvazione della legge n. 195/1974 – dal deputato del Msi-Dn (già monarchico) Gino Birindelli (A.P., Camera dei Deputati – vi Legislatura, n. 3374, «Ordinamento dei partiti politici»), probabilmente il più completo quanto all'attenzione per i profili di democrazia interna, vista tra l'altro nella stessa relazione come fonte di «particolari obblighi e condizioni che giustifichino [i] benefici e consentano ai cittadini di rendersi conto di come viene speso e perché viene erogato il pubblico denaro». Accanto alla definizione dei fini e delle attività dei partiti, alle condizioni e al procedimento per riconoscere loro la personalità giuridica, al contenuto minimo e obbligatorio dello statuto, a regole fondamentali di organizzazio-

Anche negli anni seguenti, a ben guardare, la discussione parlamentare si è incentrata essenzialmente sulla questione dei finanziamenti pubblici (sempre ritenuti insufficienti dalle macchine organizzative dei partiti): anche quando il legislatore nazionale è riuscito a intervenire nuovamente sulla legge n. 195/1974 o a legiferare ancora sullo stesso tema, si è limitato a rendere più stringenti i divieti di finanziamento e i requisiti di trasparenza[17], senza tuttavia dettare alcuna norma di regolamentazione giuridica della 'democrazia interna' ai partiti.

Una maggiore sensibilità emerse nella sfera pubblica nella prima metà degli anni '80, tanto con riguardo alla regolazione dei partiti, quanto a proposito delle pari opportunità tra donne e uomini: traccia di tutto ciò è rimasta – oltre che nelle proposte di legge presentate[18] – negli atti della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (c.d. 'Commissione Bozzi'), organismo bicamerale che ha operato tra il 1983 e il 1985 per formulare proposte di riforme in primo luogo costituzionali tali, tra l'altro, da «rafforzare la democrazia politica repubblicana».

ne interna e di azione esterna (comprendenti pure il divieto di attività o propaganda volte a sovvertire l'ordine democratico, interferire con le attività amministrative statali, limitare la libertà dei cittadini o svolgere funzioni di ordine pubblico), peraltro, non sembrava accompagnarsi un'attenzione approfondita (e altrettanto dettagliata) ai diritti degli iscritti e alle possibilità per questi ultimi di avere voce in capitolo nella selezione delle candidature (non si lasciava spazio a primarie o strumenti affini): anche per questo, non stupisce che nella proposta in esame non ci fosse spazio per questioni di equilibrio di genere nella vita di partito e nella proposta delle candidature.

[17] Il riferimento è soprattutto alle proposte alla base dell'approvazione della legge 18 novembre 1981, n. 659 («Modifiche ed integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici»).

[18] Quanto alla regolazione dei partiti, è almeno il caso di citare le proposte di legge depositate nella IX Legislatura a Montecitorio, a prima firma rispettivamente di Publio Fiori (A.C. n. 967), Egidio Sterpa (A.C. n. 1381), Valdo Spini (A.C. n. 1995) e Tommaso Staiti di Cuddia delle Chiuse (A.C. n. 2100). Pur nella loro differenza (la prima proponendo una Commissione per il controllo dell'azione politica, con funzione di verifica degli statuti, della legalità statutaria e della libertà di accesso ai partiti; le altre stabilendo un contenuto minimo degli statuti o comunque delle regole di 'democrazia interna' e – all'infuori della proposta Spini – prevedendo la concessione della personalità giuridica di diritto privato ai partiti stessi), le varie proposte cercavano tutte di rimediare alla totale assenza di regole e controlli relativi ai partiti politici, nel tentativo di renderli più democratici; in nessuno di quei testi, peraltro, si faceva alcun cenno a questioni di genere nella composizione degli organi collegiali o nella proposta delle candidature.

Quanto ai partiti, al punto 3.2 la relazione della Commissione – pur dando conto delle perplessità emerse al suo interno circa l'opportunità di intervenire con legge in un campo tradizionalmente lasciato all'autonomia di quei soggetti – valutò positivamente la possibilità di adottare «soluzioni normative» per migliorare «la democraticità delle strutture e della dialettica interna, la disciplina del finanziamento sia privato sia pubblico […], del regime patrimoniale, del sistema delle incompatibilità […], dei meccanismi per la selezione dei candidati alle competizioni elettorali anche mediante elezioni primarie», ritenendo peraltro necessaria «un'autoriforma dei partiti stessi» per riportare questi «entro argini di maggiore correttezza»[19]. Tali premesse si tradussero, tra l'altro, in una proposta di modifica dell'art. 49 Cost. che esigeva dai partiti una struttura democratica e affidava alla legge statale il compito di dettare norme a tutela, tra l'altro, della partecipazione degli iscritti alla «formazione della volontà politica dei partiti», ricomprendendovi anche le loro proposte elettorali[20].

Questa disponibilità, forte della consapevolezza della necessità di democratizzare i partiti, va letta qui anche alla luce di quanto affermato al punto 8.1, sul riconoscimento della parità tra uomo e donna: lì, pur riconoscendo il livello avanzato del testo costituzionale italiano, la relazione ammise la persistenza in esso di «indicazioni che debbono considerarsi residui […] di superate mentalità discriminatorie»[21]. Quella riflessione si

[19] A.P., Camera dei Deputati e Senato della Repubblica – IX Legislatura, Commissione parlamentare per le Riforme istituzionali, relazione, p. 14.

[20] Il testo proposto era: «Tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere, *con strutture e* metodo *democratici*, a determinare la politica nazionale. / *La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche, e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza e il pubblico controllo dello stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento. / La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze*» (in corsivo le parti modificate o aggiunte rispetto al testo vigente). Alla discussione preparatoria alla proposta – che accontentava soprattutto chi non voleva una vera 'legge sui partiti', ritenuta da molti commissari inopportuna o inutile – hanno partecipato, come parlamentari, autorevoli studiosi dei partiti sul piano giuridico, politologico e storico: il riferimento è ad Augusto Barbera (Pci), Gianfranco Pasquino (Sinistra indipendente) e Pietro Scoppola (Dc); a loro va affiancato il giusprivatista Nicolò Lipari (Dc).

[21] A.P., Camera dei Deputati e Senato della Repubblica – IX Legislatura, Commissione parlamentare per le Riforme istituzionali, relazione, p. 40.

era tradotta nella proposta di modifica di alcuni articoli della Carta[22], ma non è fuori luogo supporre che la stessa sensibilità avrebbe potuto essere applicata anche al tema della 'democrazia interna' ai partiti: benché in tutti i lavori della commissione non si fosse fatto cenno alla questione della parità o dell'equilibrio di genere all'interno di quei soggetti[23], si può almeno dire che in quel ristretto gruppo di persone poteva esserci la base per una consapevolezza che nell'autoriforma dei partiti potesse trovare posto anche l'attenzione per un'effettiva partecipazione delle donne alla «formazione della volontà politica dei partiti», accanto alla tutela e alla rappresentanza delle minoranze negli organi collegiali (fattispecie ovviamente diversa, essendosi già ricordato in precedenza che le donne non sono in alcun modo assimilabili a una minoranza).

Come si è detto, in ogni caso, a dispetto di una maggiore sensibilità rispetto al passato, nessuna proposta o discussione espressamente relativa a una più equilibrata e qualificata presenza di uomini e donne nell'organizzazione e nelle candidature dei partiti venne fatta in sede di 'commissione Bozzi' (i cui risultati, peraltro, non costituirono mai una seria base di discussione in Parlamento, mancando un accordo tra le forze politiche sul punto).

I partiti, dunque, rimasero sostanzialmente 'sregolati' o 'indisciplinati' e le uniche norme che furono approvate in quella IX Legislatura riguardarono

[22] In particolare, era stata proposta la modifica dell'art. 29, comma 2 («Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, *nella* garanzia dell'unità familiare», eliminando il riferimento ai limiti all'eguaglianza), dell'art. 36, comma 1 («*Ogni lavoratore, uomo o donna*, ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurargli una esistenza libera e dignitosa. *Quest'ultima è altresì assicurata alla famiglia del lavoratore attraverso misure tributarie e previdenziali*») e dell'art. 37, comma 2 («Le condizioni di lavoro devono consentire *all'uomo e alla donna* l'adempimento *delle loro funzioni nella famiglia* ed assicurare alla madre, *al padre* e al bambino una *particolare e* adeguata protezione»). Si noti che – come la stessa relazione segnala – la Commissione aveva elaborato quelle proposte accogliendo «gran parte dei suggerimenti avanzati al riguardo dalla Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna», istituita nel 1984 e che sarebbe stata resa permanente nel 1988 e rinominata «Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità fra uomo e donna» con la legge n. 164/1990.

[23] È peraltro il caso di ricordare che all'interno della 'commissione Bozzi' sedeva una sola donna, Giglia Tedesco (Pci): nei suoi rarissimi interventi, tuttavia, non affrontò nessun tema dal punto di vista del genere.

un nuovo aumento dei fondi da destinare al finanziamento pubblico (l. n. 413/1985). Perché il legislatore nazionale si occupasse di nuovo dei partiti si sarebbe dovuta attendere la legge 10 dicembre 1993, n. 515 («Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica»): essa peraltro, oltre che delle spese relative alle campagne elettorali (introducendo limiti e assoggettandole a regimi di pubblicità) e della propaganda elettorale, si sarebbe occupata ancora solo del finanziamento a partiti e movimenti. Approvata dopo i *referendum* abrogrativi del 1993, con i quali il corpo elettorale si era nettamente espresso a favore – tra i vari quesiti sottoposti alla sua attenzione – dell'abrogazione dei contributi ai gruppi parlamentari per le loro attività e per quelle dei rispettivi partiti, la legge n. 515/1993 si imperniò sull'unica fonte di sostegno pubblico sopravvissuta – il contributo alle attività elettorali – inaugurando la prima parte della stagione dei 'rimborsi' (ancora lontana dagli eccessi manifestatisi a partire dalla fine degli anni '90).

Che, in costanza dell'indisciplina – intesa sia come mancanza di regolazione, sia come autoregolazione che lascia a desiderare – dei partiti politici, questi ultimi non abbiano provveduto a regolare in autonomia le questioni legate alla partecipazione delle donne alla vita interna e alla loro presenza negli organi e nelle proposte di candidatura, emerge con chiarezza dall'esame degli statuti che sono stati raccolti nei due volumi – realizzati a distanza di un quarto di secolo l'uno dall'altro – curati dai funzionari parlamentari Mario D'Antonio e Guglielmo Negri[24].

L'indice analitico di entrambe le opere parla chiaro: in nessun caso vi si trovano le espressioni «donne», «parità», «pari opportunità» o altre che rimandino a disposizioni dedicate all'equilibrio di genere o, almeno, alla consapevolezza della necessità di un maggior equilibrio. Unici riferimenti alla 'questione femminile' (come la si poteva definire allora) erano rappresentati dalle disposizioni in tema di organizzazioni e organi collegiali femminili dei partiti[25]: se la regolazione di quelle realtà – probabilmente

[24] M. D'Antonio, G. Negri, *Raccolta degli statuti dei partiti politici in Italia*, Giuffrè, Milano 1958; D'Antonio, Negri, *Il partito politico*, cit.

[25] Nel 1958 risultavano avere dedicato almeno una disposizione alle organizzazioni femminili la Dc, il Pci, il Psi, il Psdi, il Pri, il Pmn e il Pmp; nell'edizione del 1983, oltre a Dc, Psi e Pri (Pci e Psdi non prevedevano più norme di questo tipo) si erano aggiunti il Msi-Dn e il Svp.

prima create in concreto e solo in seguito previste e normate dagli statuti – era segno per lo meno della consapevolezza della necessità di dedicare specifica attenzione alla militanza femminile (pur non essendone esplicitate le ragioni), le aspettative sulle norme in questione si ridimensionavano poiché spesso si limitavano a dare conto dell'esistenza dei singoli organi, magari delineandone rapidamente i compiti, senza che questo assicurasse loro un'effettiva capacità di incidere sulle decisioni dei partiti[26].

3. *L'intervento del legislatore, dopo la (sostanziale) mancata autoriforma dei partiti*

La sentenza n. 422/1995 della Corte costituzionale, come si è ricordato più volte, nel ritenere costituzionalmente illegittime le previsioni di quote di genere all'interno delle candidature, aveva ritenuto che fossero da valutare «positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni»; si è anche preso atto che ciò in realtà non è avvenuto e proprio questa situazione ha contribuito al *revirement* della Corte del 2003, con la sentenza n. 49 che ha respinto il ricorso governativo relativo alla legge elettorale valdostana e alla sua quota minima.

Al di là di ciò che riguarda direttamente la materia elettorale, tuttavia, fu l'intera, auspicata autoriforma dei partiti avente come meta (anche) la democrazia paritaria a essere stata solo accennata, peraltro da poche forze

[26] A ulteriore dimostrazione della scarsa incisività di quelle disposizioni, G. Negri, *Gli statuti dei partiti ed i nuovi orientamenti della vita politica italiana*, in D'Antonio, G. Negri, *Il partito politico*, cit., pp. 29-57, pur soffermandosi su vari aspetti regolati dagli statuti (compreso un passaggio non secondario sulle organizzazioni giovanili), nulla dice sulle poche disposizioni legate alla partecipazione femminile, né per commentarle, né per rilevarne la non omogenea presenza: esse dovevano dunque apparire pressoché irrilevanti agli occhi di un tecnico accorto. È peraltro significativo che il suo saggio si concluda con l'osservazione in base alla quale «[r]imarrà […] per il domani, così come è per l'oggi, così come è stato per ieri il problema centrale ed eterno della libertà e della dignità dell'uomo: al quale dovrà essere data sempre adeguata e attuale risposta»: al di là dell'uso della parola «uomo» (mentre altrove l'autore ha impiegato la doppia formulazione, riferendosi a uomini e donne), non sfugge che libertà e dignità nei decenni seguenti sono state interpretate anche con doveroso riguardo alle questioni di genere, dunque era inevitabile che facessero ingresso anche nella regolazione dei partiti politici.

politiche, senza raggiungere un grado di sviluppo e diffusione accettabile. Lo testimonia con chiarezza la raccolta degli statuti fatta nel 2000 dal ricercatore (e allora eurodeputato di Rinnovamento italiano) Pino Pisicchio[27], che si poneva in continuità con i lavori prima citati di D'Antonio e Negri: scorrendo i documenti contenuti al suo interno, è facile notare come solo pochi partiti (quasi tutti riconducibili all'area del centrosinistra) avessero dimostrato di aver intrapreso una seria riflessione sulle pari opportunità all'interno dell'attività politica, formalizzando quel principio nelle proprie norme di democrazia interna.

Per iniziare, non erano pochi e di secondo piano i partiti che, nei loro statuti, non avevano inserito alcuna disposizione che trattasse anche solo in modo indiretto le questioni di democrazia paritaria[28]; altre formazioni politiche si sono limitate, come quelle analizzate nei decenni precedenti, a prevedere nello statuto l'esistenza di circoli o organizzazioni femminili del partito, senza però fissare alcuna disposizione attenta alla democrazia paritaria[29].

Altri partiti mostravano di avere fatto proprio il principio delle pari opportunità, inserendolo tra i principi consacrati dallo statuto o riferendo l'azione della forza politica stessa espressamente a «donne e uomini»[30].

[27] P. Pisicchio, *Partiti di carta. Raccolta degli statuti dei partiti italiani*, Bari 2000.

[28] È il caso, in particolare, dei Socialisti democratici italiani (Sdi), dell'Unione dei democratici per l'Europa (Udeur), dei Cristiani democratici uniti (Cdu) e di Alleanza nazionale (An).

[29] Era il caso, ad esempio, del Centro cristiano democratico (Ccd), che prevedeva, tra i circoli tematici contemplati dall'art. 20, i circoli femminili; del Partito repubblicano italiano (Pri), che dedicava l'art. 54 al Movimento femminile repubblicano (rappresentato anche nella Direzione nazionale del partito); di Forza Italia (Fi), che tra le organizzazioni interne al movimento contemplava all'art. 72 Forza Italia Azzurro Donna (che «coordina e promuove l'attività legislativa, politica ed organizzativa nelle materie che toccano "il mondo delle donne"», ma non aveva alcun riflesso sull'organizzazione interna del partito e sulle sue candidature); del Movimento sociale Fiamma tricolore (Ms-Ft), che dedicava il Capo xi e il suo art. 68 al Coordinamento femminile (con tanto di Coordinatrice e un Comitato direttivo nazionale per le politiche femminili).

[30] In particolare, v. gli statuti del Partito della rifondazione comunista (Prc), che nel preambolo si definiva «libera organizzazione politica […] delle lavoratrici e dei lavoratori, delle donne e degli uomini» e perseguiva la «piena valorizzazione della differenza di genere, dei percorsi politici di emancipazione e di libertà delle donne»; del Partito dei comunisti italiani (Pdci), che all'art. 1 si definiva «organizzazione politica di donne e di

Quanto alla vita di partito, accanto alla tradizionale previsione di organi e organizzazioni interni femminili[31], si distinguevano i partiti che avevano esplicitato l'apertura a uomini e donne di ogni ruolo interno al partito[32] e, soprattutto, il principio di presenza il più possibile paritaria dei sessi (così si esprimevano gli statuti) negli organi collegiali, corroborato il più delle volte da norme di dettaglio per garantire una quota minima per entrambi i generi al loro interno[33].

uomini […] espressione della classe operaia, delle lavoratrici e lavoratori»; dei Democratici di sinistra (Ds), che all'art. 1 («Valori fondanti»), comma 7 parlava di «un partito di donne e di uomini che promuove la democrazia paritaria e il superamento della divisione dei ruoli tra donne e uomini nella società e nella politica. Assumono, pertanto, questo orientamento come costitutivo nell'organizzazione, nella democrazia e nell'elaborazione progettuale del partito»; della Federazione dei Verdi, che all'art. 2 prevede varie disposizioni di rilievo (oltre al comma 1 che apriva l'adesione a «cittadini, donne e uomini di qualunque nazionalità», rilevavano i commi 4, «La Federazione dei Verdi riconosce il valore e la ricchezza della differenza di genere esistente al suo interno così come nella società», e 5, «Ritiene cardine dello sviluppo e dell'affermazione di una piena coscienza ecologista la valorizzazione della differenza in ognuna delle sue sedi di elaborazione e decisione»); del Partito popolare italiano (Ppi), che all'art. 1 individuava tra i principi la «reciprocità tra uomo e donna».

[31] Cfr. gli statuti del Prc (che prevedeva, al Titolo 4 – art. 21, il Forum permanente delle donne come «sede comune di elaborazione e costruzione della politica di genere» e, al Titolo 7 – art. 24, la Conferenza nazionale delle donne comuniste «sulle tematiche ed i problemi attinenti le politiche di genere»); del Pdci (che istituiva all'art. 18 l'Assemblea nazionale delle donne, senza peraltro dare altre indicazioni); dei Ds (che all'art. 5, comma 3 consentiva alle iscritte di «dar vita a forme autonome di attività e a strutture differenziate, anche in rapporto a non iscritte», mentre all'art. 5, comma 4 e all'art. 19 contemplava la Conferenza delle donne che «nel rispetto del federalismo e del pluralismo politico culturale, discute e decide orientamenti politico programmatici e agenda politica, che concorrono alla formazione del programma del partito e alla formazione degli organismi dirigenti e delle rappresentanze istituzionali»); del Ppi (che, all'art. 15, tra gli organi prevedeva il «coordinamento delle donne popolari»).

[32] Si segnalava lo statuto del Prc, che usava sempre le forme doppie asimmetriche 'iscritta/o', 'delegata/o', 'candidata/o', 'segretaria/o', 'tesoriera/e', in più denomina alcuni degli organi Giovani comuniste e comunisti e Conferenza delle lavoratrici e dei lavoratori. Rilevavano peraltro anche gli statuti dei Verdi (che all'art. 13 cita «il/la portavoce») e dei Ds (che all'art. 20 prevedeva la Conferenza delle lavoratrici e dei lavoratori).

[33] Si vedano – oltre alle norme interne dei Ds – gli statuti di Rifondazione comunista (Titolo 8 – I congressi, art. 30: «Per l'elezione delle/dei delegate/i ai congressi federali e nazionali e per l'elezione degli organismi dirigenti occorre fare in modo che vi siano rappresentanze tendenzialmente paritarie dei sessi […]»; Titolo 10 – organismi dirigenti, art.

Particolarmente rilevanti, ma assai poco diffuse, si dimostravano le disposizioni statutarie che si preoccupavano di dare attuazione allo stesso principio paritario anche con riguardo alle candidature e alle campagne elettorali[34]. Da questo punto di vista, si era distinto lo statuto dei Democratici di sinistra, il più attento tra quelli dei partiti maggiori ai profili di democrazia paritaria tanto nelle procedure di rilevanza interna, quando nella selezione delle candidature[35].

43: «Al fine di promuovere una presenza tendenzialmente paritaria dei due sessi, occorre assicurare che la presenza di un sesso rispetto all'altro a tutti i livelli non sia di norma inferiore al 30%»; art. 43-*bis*: «Occorre assicurare che in tutti gli organismi esecutivi siano presenti entrambi i sessi»); dei Comunisti italiani (Titolo III – Vita interna e democrazia di partito, art. 5, par. 2: «La composizione degli organismi dirigenti deve rappresentare il principio antidiscriminatorio tra i sessi e garantire la presenza tendenzialmente paritaria tra i sessi»); dei Verdi (art. 2, comma 6: «La Federazione garantisce l'effettiva rappresentanza delle donne e degli uomini in tutte le istanze elettive ed organizzative»; comma 7: «Nell'ambito di tale finalità la Federazione dei Verdi ispira allo stesso criterio ogni propria iniziativa e, in particolare, la composizione dei propri organi […]»; comma 9: «Viene garantita la disponibilità di una parte delle strutture della direzione per sostenere il soggetto donne e l'elaborazione della cultura della differenza e del pensiero femminile»); dei Democratici (art. 3.4, comma 4: «In ciascuna componente elettiva degli organi territoriali è assicurata la presenza di entrambi i sessi. Gli statuti regionali prevedono norme e procedure per garantire in modo adeguato tale rappresentanza»; art. 4.3, comma 19: «Per il principio della pari opportunità, nella quota degli aderenti della delegazione provinciale all'assemblea regionale dei delegati devono essere presenti entrambi i sessi ciascuno in misura non inferiore a un terzo, purché siano sufficienti le candidature e purché siano presenti almeno il doppio dei votanti rispetto ai candidati. Per garantire tale misura minima, in caso di necessità, gli ultimi degli eletti appartenenti al sesso in eccesso saranno sostituiti dai primi dei non eletti dell'altro sesso»); del Ppi (all'art. 1, tra i principi fondamentali, contemplava l'«equilibrio della rappresentanza uomo-donna»; all'art. 9, dedicato alla composizione del Consiglio nazionale, prevedeva la presenza di dieci donne cooptate dall'organo nella prima seduta, considerando evidentemente che le normali procedure di elezione del Consiglio avrebbero ampiamente sottorappresentato il genere femminile).

[34] V. lo statuto dei Verdi (art. 2, comma 7: «Nell'ambito di tale finalità [garantire l'effettiva rappresentanza di donne e uomini, *n.d.a.*] la Federazione dei Verdi ispira allo stesso criterio ogni propria iniziativa e, in particolare, […] la formazione delle liste elettorali»; comma 8: «Nell'impossibilità di predeterminare la parità uomo-donna anche negli esiti elettorali, la Federazione dei Verdi ispira comunque a questa finalità anche ogni propria iniziativa nelle campagne elettorali»).

[35] La sensibilità era sottolineata anche da P. Pisicchio, *La democrazia del Mattarellum: forme e filosofie degli statuti*, in Id., *Partiti di carta*, cit., p. 46. Rileva in particolare l'allora vigente art. 5, rubricato «Pari opportunità e norma antidiscriminatoria», di cui si riporta-

Come si è agevolmente potuto vedere, tuttavia, dai partiti in quanto tali non è arrivato lo sforzo che era lecito attendersi per portare gradualmente le istituzioni rappresentative a una condizione più vicina alla democrazia paritaria, senza dover ricorrere a strumenti più invasivi come le quote elettorali. A dispetto di ciò, in sede parlamentare gli eletti avevano nel frattempo compiuto un pur minimo passo avanti, che sarebbe dovuto andare nella medesima direzione: si trattava di una misura più *soft* rispetto alle quote, cioè la destinazione di parte delle risorse dei partiti provenienti da finanziamento pubblico – il 5% – a «iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica». La disposizione fu introdotta in occasione della nuova revisione della disciplina delle provvidenze pubbliche agli stessi partiti, sostituendo il meccanismo della ripartizione del 4 per mille del gettito Irpef (introdotto con l. n. 2/1997) con quello

no di seguito i commi più attinenti al tema trattato: «1. Gli organi dirigenti e le organizzazioni del partito attuano tutte le iniziative necessarie per il superamento della divisione sessuale nell'attività politica, promuovendo azioni positive, secondo un Regolamento approvato dalla Direzione entro due mesi dal Congresso e verificandone periodicamente i risultati. / 2. Nelle candidature, nelle delegazioni ai congressi, negli organi dirigenti e rappresentativi considerati nel totale della loro composizione elettiva e federativa (con eccezione di quelli esclusivamente composti su base di rappresentanza federale, come nel caso della Conferenza prevista al successivo Art.19), donne e uomini devono essere presenti in misura non inferiore al 40 per cento. Qualora ciò si verifichi, o si procede alla sostituzione di componenti del sesso sovrarappresentato con componenti dell'altro sesso, o si riduce il numero dei componenti la lista, la delegazione, l'organo dirigente in modo da riequilibrare la rappresentanza. Il mancato rispetto del presente comma costituisce grave violazione statutaria per la quale è possibile sulla base di motivato ricorso ai relativi livelli previsti dal regolamento nazionale dei Garanti, lo scioglimento – da parte delle Direzioni ai livelli competenti e con il parere favorevole del Consiglio dei Garanti – dell'organo di partito responsabile della violazione. Quando la violazione statutaria sia ascrivibile ad un'Assemblea congressuale, l'organo eletto in difformità viene dichiarato decaduto dalla Direzione del livello competente. / 5. Il partito è impegnato ad applicare le norme di cui ai commi 1 e 2 anche nelle liste elettorali. / 6. È istituito, all'interno del Consiglio nazionale dei Garanti, un Osservatorio per il rispetto della norma antidiscriminatoria, nonché dell'articolo 3 della legge 3 giugno 1999, n. 157, che ha stabilito nuove norme in materia di rimborso delle spese elettorali. / 7. Le elette nelle assemblee elettive, a tutti i livelli, possono concordare che una quota del contributo, sulla indennità percepita da devolvere al partito, sia vincolata ad un fondo da destinarsi alle organizzazioni delle donne dei Democratici di Sinistra. Le misure e le modalità di erogazione sono stabilite nei Regolamenti finanziari dei livelli nazionale e regionale».

del rimborso delle spese sostenute per le campagne elettorali (delle elezioni politiche, europee e regionali) attraverso l'entrata in vigore della legge 3 giugno 1999, n. 157.

In realtà, nessuna delle proposte di legge che hanno concorso alla formazione del testo finale conteneva alcuna destinazione di risorse alla maggiore partecipazione politica femminile[36]. La discussione sul tema fu innescata dalla presentazione di alcuni emendamenti additivi a prima firma di deputate di vari partiti, che si proponevano di aggiungere una disposizione *ad hoc*[37] evidentemente volta a soddisfare la «necessità di aumentare il nu-

[36] Ciò valeva per la proposta base per la discussione (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, n. 5535, «Nuove norme in materia di rimborso delle spese elettorali e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici», a prima firma del tesoriere leghista Maurizio Balocchi) e per le altre assorbite da questa (AA.C. n. 3968, Rossetto e a.; n. 4734, De Benetti e a.; n. 4861, Piscitello e a.; n. 5530, Pezzoli; n. 5542, Fei e a.; n. 5553, Veltri e a.).

[37] Le proposte, che miravano all'aggiunta di un art. 1-*bis* successivo all'art. 1, differivano tra loro. L'emendamento 1.03 (Anna Maria De Luca - Fi e a.) proponeva l'erogazione integrale del rimborso per partiti e movimenti «i cui eletti negli organi di cui all'articolo precedente siano almeno il 28,8 per cento per ciascuno dei due sessi» (ove il 28,8% era la media europea di donne presenti nelle istituzioni), con una riduzione «della differenza percentuale fra il 28,8 per cento e la quota di eletti appartenenti al sesso meno rappresentato» per chi non rispettava quella quota minima di elett* e con la destinazione delle risorse in principio non erogate «ai […] coordinamenti, dipartimenti, movimenti di rappresentanza e di altri comparti di partito che abbiano, come finalità, a tutelare la parità tra i sessi e supportarne azioni positive […] quale rimborso di iniziative idonee al raggiungimento di una più equilibrata partecipazione di rappresentanti dei due sessi alla vita politica attiva di ogni livello politico-istituzionale». Era simile l'emendamento 1.01 (Maria Teresa Armosino - Fi e a.) che, tra le varianti, precisava che le risorse inizialmente non erogate ai partiti e poi versate in un secondo tempo per un fine vincolato dovessero servire come «rimborso di iniziative idonee ad accrescere la partecipazione di soggetti appartenenti al sesso meno rappresentato alla politica attiva», con il riferimento a un'azione positiva a favore del sesso svantaggiato.

Altri due emendamenti, entrambi a prima firma di Argia Valeria Albanese (Popolari e democratici - Ulivo) offrivano soluzioni diverse: il primo (1.08) riproponeva l'erogazione integrale per i partiti che avessero avuto tra gli eletti una quota minima di genere del 28%, mentre la quota non inizialmente erogata sarebbe stata attribuita all'80% agli stessi partiti (che avrebbero dovuto destinarla «ai propri coordinamenti o movimenti femminili» a rimborso delle loro iniziative e al 20% a partiti e movimenti «il cui numero di eletti appartenenti al sesso meno rappresentato, negli organi di cui al comma 1 dell'articolo 1, sia aumentato almeno del 2 per cento». Il secondo (1.09) si limitava a proporre che l'1% di

mero delle donne presenti nelle assemblee elettive rappresentative e nei livelli di governo»[38]. Dopo la scelta, in un primo momento, di accantonare le proposte di modifica al fine di trovare una formulazione condivisa, fu la stessa I Commissione a presentare un proprio emendamento[39], che anticipava quasi per intero il contenuto del successivo art. 3 della l. n. 157/1999.

Dalla presentazione di quella proposta scaturì un dibattito corposo sul tipo di misure proposte e sulla loro opportunità[40], discussione nella qua-

ognuno dei quattro fondi di rimborso fosse «erogato a quei movimenti e partiti politici in cui la percentuale delle donne elette sia aumentata almeno del 2 per cento». Le proposte in questione erano frutto di lunghe discussioni in seno alla Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomini e donne; gli emendamenti a prima firma De Luca e Armosino ricalcavano le proposte approvate dall'Assemblea delle regioni d'Europa il 7 novembre 1998 (cfr. A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 10 marzo 1999, n. 501 – resoconto stenografico, p. 41).

[38] Così si era espresso il relatore di maggioranza Sergio Sabattini (Ds), che pur essendo favorevole al fine proposto aveva chiesto il ritiro degli emendamenti, per «non intervenire sulle condizioni normative da cui, in qualche misura, dipendono i finanziamenti» e, in ogni caso, si era detto a favore dell'emendamento 1.09 (l'unico impostato su una logica solo premiale e che non vincolava i partiti che non avevano rispettato una certa quota a destinare parte dei fondi alle loro organizzazioni femminili), possibilmente da riscrivere in modo condiviso (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 10 marzo 1999, n. 501 – resoconto stenografico, pp. 39-40).

[39] Di seguito il testo dell'articolo 2-*bis* che l'emendamento 2.05 intendeva aggiungere: «1. Ogni partito o movimento politico destina una quota pari almeno al 5 per cento dei rimborsi ricevuti per ciascuno dei fondi di cui ai commi 1 e 6 dell'articolo 1 ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione delle donne alla politica attiva. / 2. I movimenti ed i partiti politici di cui al comma 1 introducono una apposita voce all'interno del rendiconto di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, al fine di dare espressamente conto dell'avvenuta destinazione delle quote dei rimborsi alle iniziative di cui al medesimo comma 1».

[40] Per il dibattito, v. A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 10 marzo 1999, n. 501 – resoconto stenografico, pp. 83-98. Alessandra Mussolini (An) sottolineava il superamento delle quote «peraltro incostituzionali» (posizione anche del collega Domenico Nania) in favore di una maggiore trasparenza nel legare parte dei rimborsi agli sforzi per incentivare la partecipazione delle donne. Votava a favore Stefania Prestigiacomo (Fi), pur ritenendo «più articolato e stringente» ed efficace «per incentivare la partecipazione delle donne nelle istituzioni», il testo a prima firma Armosino (il centrosinistra, accusato da Prestigiacomo di essere affetto «dal virus della primogenitura», respingeva l'accusa; Armosino diceva però d'aver firmato l'emendamento della Commissione «per ottenere almeno le briciole»).
La disposizione, per Claudia Mancina (Ds), mostrava la consapevolezza che «la scarsa presenza di donne nella politica […] sia un problema della democrazia»; quanto al dilemma tra «sostenere per legge la presenza femminile nella politica» o affidarsi alla «soggettività

le non furono risparmiate le critiche[41]. Da una parte era chiara la scelta

dei partiti» e all'autorganizzazione delle donne, riteneva importante introdurre un meccanismo «non […] rivolto solo alla promozione del ceto politico femminile, come sarebbe un premio alle elette, ma […] allo scopo di coinvolgere altre donne, quelle che sono fuori dalla politica» e finalizzare parte del finanziamento ai partiti, rendendolo più trasparente. Per Argia Valeria Albanese (Democratici), il riequilibrio di genere doveva «trovare modalità di implementazione […] nelle regole che presiedono alla vita democratica, che è vita delle istituzioni, ma anche dei partiti»: la scarsa presenza delle donne «non è solo un problema dei singoli partiti […], ma attiene alla rappresentatività delle istituzioni».
Luciana Sbarbati (Pri) concepiva la norma come foriera di «un minimo di impegno culturale da parte dei partiti e una loro concreta sensibilità nei confronti della crescita civile, culturale e politica del mondo femminile», sul presupposto che la donna «per essere trattata a livello paritario, deve essere anche aiutata a crescere in un mondo politico in cui la presenza è stata […] quasi sempre […] maschile». Affine era la tesi di Maura Cossutta (Pdci), per la quale la disposizione riqualificava «il ruolo costituzionale dei partiti, aggiungendo finalmente […] una lettura di genere ad una visione costituzionalista che fino ad oggi ha cancellato i generi dalla storia», e della verde Annamaria Procacci (lei evidenziava la «cattiva coscienza dei partiti» che non avevano riflettuto sul calo di donne nelle istituzioni e vedeva la norma in esame, a differenza della previsione di quote, come una «promozione di cultura verso gli uomini e verso le donne per essere più presenti nelle istituzioni»).
Per Tiziana Parenti (Udr-Sdi) i rimborsi elettorali dovevano servire ad aiutare «i soggetti più deboli, meno protetti e più schiacciati da una società che rende loro difficile l'accesso all'elettorato passivo»: la norma all'esame della Camera era «un obbligo e al tempo stesso una responsabilità politica […] di chi dimostra una cultura discriminatoria, una cultura di potere, una cultura di un potere consolidato che non vuole cedere ad alcuno perché si autoalimenta». Riteneva la nuova norma, rispetto alle quote, «più aderente allo spirito della nostra Costituzione, che già sancisce i principi di uguaglianza tra uomini e donne e individua […] gli strumenti per superare gli ostacoli alla formazione del principio di uguaglianza sostanziale» la forzista Ida D'Ippolito. Marcavano gli effetti dell'emendamento sul sistema dei partiti Fabio Di Capua (Democratici: la modifica sanciva «il ruolo e la funzione pubblici» dei partiti ed era giusto che gli stessi fossero assoggettati alla volontà del Parlamento) e la Ds Anna Finocchiaro: l'azione positiva era «una buona azione […] nei confronti dei partiti e della politica per aiutarli a convincersi che metà di questo paese è costituito da donne» e a rispettare le norme a tema dei loro statuti.
[41] Angela Napoli (An), contraria a ogni «norma specifica, quasi a volerci considerare una categoria protetta», era convinta che «incidere così sulle quote dei partiti e sui loro bilanci [non] possa rappresentare una strada che porti al riconoscimento delle pari opportunità e del ruolo che la donna merita»; Anna Maria De Luca si chiedeva però come si potessero «aiutare concretamente le donne che vogliono fare politica attiva sul territorio, senza neanche un minimo di fondi». Giudicavano una legge sui rimborsi elettorali non idonea a contenere detta norma (e valutavano il suo inserimento «un atto di debolezza e non di

di non riprovare a utilizzare lo strumento delle quote: erano ancora relativamente vicini la sentenza n. 422/1995 della Corte costituzionale e il fallito inserimento in Costituzione di disposizioni sull'equilibrio della rappresentanza per l'affossamento della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, mentre pochi mesi dopo sarebbe naufragato il nuovo tentativo di introdurre il principio di pari opportunità nella rappresentanza nella futura l. cost. n. 1/1999 (ed erano lontane le proposte di riforma costituzionale poi tradotte nelle ll. costt. nn. 2/2001 e 3/2001, così come la successiva integrazione dell'art. 51 Cost.). Dall'altra parte, però, se di certo si fece rientrare il sostegno alla politica attiva delle donne tra le azioni positive, nel pieno spirito dell'art. 3, comma 2 Cost., si scelse una via decisamente 'mite'.

Il Parlamento rinunciò infatti ai meccanismi volti a incentivare un maggior equilibrio di genere nelle candidature previsti dagli emendamenti originari (attraverso un vincolo di destinazione di parte delle provvidenze pubbliche spettanti, ove la percentuale di elett* del sesso sottorappresentato fosse stata inferiore a una data soglia, o la previsione di un premio in caso di un significativo aumento della quota del sesso meno rappresentato tra le persone elette), forse temendo una non piena compatibilità con il dettato costituzionale – anche in aula si paventò l'inserimento di «un elemento di turbativa elettorale, offrendo opportunità e risorse aggiuntive

forza») Maria Celeste Nardini (Prc) e Gloria Buffo (Ds), entrambe astenutesi; Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord) era convinta che per «garantire una reale partecipazione delle donne alla vita politica» occorresse predisporre servizi e «mutare i tempi della politica», non usare risorse per organizzare iniziative a disposizione dei soli addetti ai lavori, senza accrescere la reale partecipazione delle donne.

Per Vittorio Sgarbi (misto), destinare solo il 5% del finanziamento pubblico a «una militanza attiva che è pari e talvolta più forte di quella degli uomini» era «un modo per chiedere qualcosa e contemporaneamente per non chiederla, […] per avere una posizione più passiva che attiva». Il radical-forzista Marco Taradash, che era disposto a sostenere gli emendamenti originari (per il loro comma «elegante» che, in caso di mancato raggiungimento della soglia di elette degli altri paesi europei, riduceva le somme liberamente a disposizione dei partiti), riteneva che quello della Commissione fosse invece foriero di «un risarcimento danni contro la discriminazione, che si continua ad accettare» e ingerisse nella vita interna dei partiti, vincolando la destinazione delle risorse. Considerava non incisiva «una norma che non ha sanzione e quindi è come se non esistesse» Gianfranco Anedda (An), che pure era a favore dell'emendamento (mentre il compagno di partito Enzo Savarese, contrario al finanziamento pubblico, si asteneva).

di natura economica alle forze politiche che faranno eleggere le donne», incidendo dunque sulla «libera individuazione dei candidati»[42] – oltre che poco convenienti per gli apparati stessi dei partiti.

Le Camere, tuttavia, scelsero di adottare una formulazione poco incisiva per una disposizione di rango primario («Ogni partito o movimento politico *destina* una quota pari almeno […]» non è automaticamente leggibile come «deve destinare» o «è tenuto a destinare»), soprattutto per la mancanza di qualunque strumento sanzionatorio – come la richiesta di restituire in tutto o in parte la quota di finanziamento non correttamente impiegata – da attivare in caso di mancato rispetto della norma; le stesse osservazioni possono farsi per la previsione di trasparenza con cui si chiedeva di indicare la destinazione di quelle somme in una voce *ad hoc* del rendiconto di ciascun partito («I movimenti ed i partiti politici […] *introducono* una apposita voce» non equivale a «devono introdurre» o «sono tenuti a introdurre» e manca una sanzione).

L'emendamento proposto dalla I Commissione fu approvato dalla Camera ad ampia maggioranza[43]. Se questo poteva far sperare in un atteggiamento dei partiti più maturo e sensibile ai temi di democrazia paritaria, da una parte occorre ricordare il giudizio negativo già espresso sugli scarsi sforzi dei partiti stessi per inserire nei loro statuti norme dedicate all'equi-

[42] Così il deputato Fabio Di Capua: A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 10 marzo 1999, n. 501 – resoconto stenografico, p. 42. I timori espressi, pur non apparendo privi di fondamento, sembrano tuttavia non cogliere nel segno: non veniva in alcun modo violata o realmente lesa la libertà di scelta delle candidature, sia perché non si agiva sul piano dell'ammissibilità delle stesse, sia perché non si procedeva di fatto ad alcuna reale riduzione delle risorse che la legge metteva a disposizione dei partiti, ma soltanto a una loro particolare destinazione (e, d'altra parte, se si fosse ritenuto illegittimo anche solo il meccanismo premiale a favore dei partiti che più si erano impegnati per raggiungere l'equilibrio di genere e porre rimedio a una situazione anomala, ammessa anche dalla Corte costituzionale, viene spontaneo chiedersi quali soluzioni non punitive si sarebbero potute considerare legittime).

[43] Esso ottenne 274 voti favorevoli (a fronte di 52 contrari e 49 astensioni) su 326 votanti. In sede di coordinamento formale, peraltro, il relatore Sabattini propose e ottenne di riferire l'aggettivo «attiva» alla partecipazione e non alla politica (anche forse per aggirare un'interpretazione capziosa offerta poco prima in aula da Vittorio Sgarbi, che aveva distinto tra 'politica attiva' e 'politica passiva'): con l'adozione della formula «iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica», il testo dell'art. 3 (già 2-*bis*), comma 1 della futura l. n. 157/1999 divenne definitivo e non fu più oggetto di interventi delle Camere.

librio di genere all'interno dei loro organi e delle candidature; dall'altra, le stesse donne impegnate in politica hanno dovuto ammettere – ovviamente col senno del poi – che le iniziative *ex* art. 3, l. n. 157/1999 non sono state sempre svolte e, in ogni caso, non hanno concretamente accresciuto la partecipazione attiva delle donne alla vita di partito e alla politica in generale[44]. Questa stessa consapevolezza indusse le persone interessate a cercare altri modi di incentivare la partecipazione politica femminile, nel tentativo di raggiungere una situazione di maggior equilibrio.

Se alcuni parlamentari, in particolare, tentarono di rendere più cogente il meccanismo già previsto dalla l. n. 157/1999, magari aumentando la quota di finanziamento pubblico da destinare alla promozione della partecipazione delle donne e introducendo sanzioni per i soggetti politici inadempienti[45], altri – nel cercare di proporre di nuovo alle Camere disegni di legge per la regolazione dei partiti politici – provarono a introdurre norme interne volte alla democrazia paritaria, tanto sulla partecipazione di persone di entrambi i generi agli organi collegiali dei partito (imponendo quote paritarie o soglie minime di rappresentanza per ciascun genere) e magari alle stesse liste elettorali (prevedendo anche qui quote, secondo quanto immaginato dalla Corte costituzionale nel 1995 o, nei casi più blandi, chiedendo di intraprendere azioni per equilibrare la rappresentanza di genere), quanto sulla parità tra candidate e candidati alle elezioni primarie

[44] Risultano molto chiare, da questo punto di vista, le parole pronunciate da Alessandra Mussolini in occasione della discussione della riforma del Titolo v, Parte ii della Costituzione: «il famoso emendamento "rosa" relativo alla quota del 5 per cento per promuovere attività atte a favorire l'ingresso attivo delle donne in politica, si è risolto in qualche *convention* (quando è stata fatta) o in qualche dibattito dei partiti sulle questioni delle pari opportunità» (A.P., Camera dei Deputati – xiii Legislatura, sed. 21 settembre 2000, n. 775 – resoconto stenografico, p. 30).

[45] Nel lungo periodo di mancata regolazione giuridica dei partiti e di interventi legislativi pressoché limitati al continuo incremento delle risorse pubbliche da destinare ai partiti a titolo di 'rimborso' (termine utilizzato ormai del tutto impropriamente), si segnalano se non altro le proposte di legge che, proponendosi di dettare norme sulla democrazia interna ai partiti, sceglievano di intervenire anche sull'art. 3 della l. n. 157/1999. Con particolare riguardo alla xvi Legislatura – quella in cui, prima dei pur minimi risultati raccolti nel mandato parlamentare successivo, si arrivò più vicini all'approvazione di una legge sui partiti – si tolleri il rinvio a G. Maestri, *«Con metodo democratico»: i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione, nella XVI legislatura*, in *Rass. parl.*, 2012, n. 4, pp. 857-886, spec. 875-877.

che il partito avesse eventualmente scelto di tenere[46].

Nonostante ciò, fino a tutta la xvi Legislatura non ci sono state le condizioni per approvare alcuna norma di regolazione dei partiti: benché gli scandali di mala gestione scoppiati nel 2012 avessero riportato all'attenzione dell'agenda politica (anche) il tema della regolazione del partito come non era avvenuto nei decenni precedenti, le sole disposizioni che le Camere abbiano approvato hanno riguardato – di nuovo, ma questa volta secondo criteri più restrittivi – esclusivamente gli aspetti legati al finanziamento; il testo unificato delle varie proposte relative alla regolazione dei partiti, che pure non dedicava alcuna norma a questioni di democrazia paritaria, non completò il suo *iter* parlamentare.

Si ottennero tuttavia pur minimi risultati, dal punto di vista delle pari opportunità in ambito politico-elettorali, proprio all'interno del percorso di approvazione della legge 6 luglio 2012, n. 96, nota per avere ridotto i contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti e introdotto il concetto di cofinanziamento pubblico agli stessi, nonché per aver condizionato già allora l'erogazione delle risorse pubbliche alla produzione – nella forma dell'atto pubblico – di un atto costitutivo e di uno statuto, con quest'ultimo che doveva conformarsi «a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti» (art. 5, comma 1), aver introdotto l'obbligo di certificare i rendiconti e aver istituito un organo pubblico per il loro controllo[47].

All'interno di quella legge, dunque, nel passaggio in aula alla Camera furono approvati due emendamenti. Il primo inserì all'art. 1, comma 7 la previsione in base alla quale i contributi pubblici spettanti a ciascun partito «sono diminuiti del 5 per cento qualora il partito o il movimento politico abbia presentato nel complesso dei candidati ad esso riconducibili per l'elezione dell'assemblea di riferimento un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale, con arrotondamento

[46] Anche in questo caso, per un *focus* sulle proposte depositate nella xvi Legislatura, cfr. Maestri, «*Con metodo democratico*», cit., pp 872 e 875-877.

[47] Su quell'atto normativo, v. R. Dickmann, *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012 (26 novembre).

all'unità superiore»[48]: in un momento in cui non erano previste nelle discipline elettorali nazionali quote di genere a pena d'inammissibilità, veniva dunque inserito un meccanismo per scoraggiare la presentazione di candidature eccessivamente squilibrate dal punto di vista del genere, anche se la disposizione non era affatto priva di criticità applicative[49].

Un secondo emendamento[50] invece introdusse, accanto alle varie sanzioni amministrative previste per le violazioni delle disposizioni in materia di rendiconti o trasparenza, un meccanismo sanzionatorio anche per la disciplina approvata nel 1999 sulla destinazione di parte dei rimborsi alla promozione della partecipazione politica femminile: in particolare, nel futuro art. 9, comma 13 si era previsto il taglio di un ventesimo (il 5%) dei contributi a carico dei soggetti politici inadempienti[51]. L'emendamento fu

[48] Il testo – relativo all'*iter* di A.C. 4826-A e abbinate – approvato era frutto dell'approvazione dell'emendamento 1.212, a prima firma di Sesa Amici (Pd), con il parere favorevole della I Commissione, mentre il governo si era rimesso all'aula; si segnala tuttavia che la formulazione originaria impiegava la parola «genere» e quella è stata votata, per cui il cambio della parola dev'essere avvenuto in sede di coordinamento formale, curato dalla Presidenza della Camera.
Erano stati invece ritirati gli emendamenti più incisivi 1.210 (Doris Lo Moro - Pd e a.) e 1.211 (Amici e a.), che prevedevano una sanzione del 10% e una quota massima di genere rispettivamente del 50% e dei due terzi; analogo destino aveva subito l'emendamento 1.209 (Amici e a.), volto ad aumentare dal 5% al 25% la quota di rimborsi elettorali da destinare alla promozione della partecipazione politica femminile e ritirato in adesione alla richiesta del relatore Gianclaudio Bressa (Pd), trattandosi di una disposizione più legata all'attuazione dell'art. 49 Cost. e, dunque, da trattare in un altro *iter* parlamentare.
Sugli emendamenti citati fin cui cfr. A.P., Camera dei Deputati – XVI Legislatura, sed. 22 maggio 2012, n. 636– resoconto stenografico, pp. 49-52. Anche più rigoroso di quelli visti – salvo risultare precluso – era l'emendamento 2.14 (presentato da Chiara Moroni - Fli, già Nuovo Psi e Pdl), in base al quale i contributi pubblici spettavano solo se nessun sesso era rappresentato da oltre i due terzi delle candidature.

[49] Una delle criticità (o, se si preferisce, complicazioni) più evidenti, agli occhi di chi scrive ora, era rappresentata dall'applicazione delle norme in occasione delle elezioni regionali (per le quali era previsto uno dei quattro fondi di rimborso), essendo necessario riferire il calcolo delle quote di candidat* a ogni singola elezione regionale e ricordando che le amministrazioni regionali scadono in tempi diversi.

[50] Si trattava dell'emendamento 6.606 proposto dalla I Commissione (il Governo si era rimesso all'assemblea) e raccomandato dal relatore, Giuseppe Calderisi (Pdl), anche dopo una riformulazione del testo.

[51] Era comunque previsto un tetto massimo per il cumulo di sanzioni pecuniarie, identificato nei due terzi dell'importo annualmente attribuito al partito a titolo di rimborso per

approvato a larghissima maggioranza, senza che la Commissione, il relatore o qualcun altro si preoccupasse di illustrare la genesi e il valore alla base dell'inserimento della disposizione in esame; l'intervento, in ogni caso, provvedeva se non altro a colmare una mancanza che era stata rilevata già in sede di approvazione della norma originaria e che, di fatto, l'aveva resa essenzialmente simbolica, riducendo di molto il suo potenziale cogente.

* * *

Nella xvii Legislatura non si è dovuta attendere l'ultima parte del mandato parlamentare per raccogliere altri piccoli risultati, grazie all'atteggiamento parzialmente mutato delle forze politiche e soprattutto del governo. Se, infatti, più di un partito aveva nuovamente presentato proposte di legge per regolare il fenomeno partitico[52], è assai interessante notare come proprio l'esecutivo guidato da Enrico Letta avesse scelto di depositare un disegno di legge[53] che, accanto alla sostituzione graduale dei 'rimborsi' elettorali con altre forme di sostegno pubblico (tra le quali la destinazione del 2 per mille di quanto pagato dal singolo contribuente a titolo di Irpef), dettasse regole minime di democrazia interna ai partiti, quale contropartita per poter godere delle provvidenze pubbliche previste dal testo.

Il testo governativo, alla pari di alcune delle proposte presentate dai parlamentari, tra i contenuti 'minimi' dello statuto di ogni partito, «condizioni necessarie» per ottenere l'inserimento nel Registro dei partiti politici (e, come si è detto, per beneficiare delle risorse e delle agevolazioni previste dalla stessa fonte), dava spazio anche alle istanze di democrazia paritaria: l'art. 3, comma 2 del disegno di legge, infatti, al punto *e*) richiedeva tra le

le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento (comma 14).

[52] Per darne conto, limitatamente ai testi che hanno preceduto l'emanazione del d.l. n. 149/2013, cfr. AA.C.. n. 186 (Pisicchio), n. 199 (Di Lello e a.), n. 255 (Formisano e a.), n. 343 (Pastorino e a.), n. 681 (Grassi e a.), n. 733 (Boccadutri e a.), n .1161 (Rampelli e a.), n. 1325 (Gitti e a.), nonché la proposta di legge costituzionale (modifica dell'art. 49) A.C. n. 1513 (Vargiu); AA-S. n. 260 (Finocchiaro e a.), n. 659 (Pagliari e a.), n. 807 (Piemonte), n. 891 (Buemi e a.) e n. 966 (Compagna e a.).

[53] A.P., Camera dei Deputati – xvii Legislatura, n. 1154, «Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore».

norme statutarie «le modalità per favorire l'equilibrio tra i sessi nella composizione degli organi collegiali». Il governo nella relazione non aveva sentito l'esigenza di motivare tale inserimento; il fatto stesso, tuttavia, che avesse scelto di includere tra i contenuti obbligatori di uno statuto – per i quali, cioè, si lascia che la singola forza politica decida che tipo di misure attuare, ma essa non può non adottarne alcuna – anche l'equilibrio di genere, accanto a temi ben più consolidati come i diritti e i doveri degli iscritti, era certamente segno di una maggiore sensibilità in tal senso da parte del ceto politico (o, per lo meno, di una sua parte).

Nel corso dell'esame da parte dell'aula di Montecitorio, peraltro, la disposizione fu modificata e resa più incisiva: in particolare, si richiese allo statuto di indicare «le modalità per promuovere e assicurare attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione»[54]. Il testo approvato in prima battuta dalla Camera, dunque, si proponeva di agire concretamente sulla partecipazione attiva di persone di entrambi i sessi alla vita di partito, chiedendo che l'obiettivo della parità fosse da *assicurare* (e non più solo da promuovere) attraverso azioni positive (e, come tali, pensate come incisive): quella prescritta dalla nuova formula, dunque, era più simile a un'obbligazione di risultato che a una di mezzi.

Di più, questa scelta veniva espressamente legata all'attuazione dell'art. 51 Cost. (ovviamente nel testo riformato). Non era probabilmente necessario esplicitare la base costituzionale di quella disposizione, ma averlo fatto consentiva di rendere evidente il rapporto circolare tra «metodo democratico» nell'azione e nell'organizzazione dei partiti *ex* art. 49 Cost., da una parte, e pari opportunità tra i generi nell'accesso (agli uffici pubblici e) alle cariche elettive *ex* art. 51 Cost., dall'altra: il rispetto dell'equilibrio di genere negli organi collegiali e nelle cariche elettive all'interno dei partiti, infatti, si pone come strumento sia per ottenere una maggiore democrazia interna (nel rispetto della composizione del corpo elettorale e, verosimil-

[54] La modifica del testo fu frutto dell'approvazione di due emendamenti identici, il 3.301 (Titti Di Salvo - Sel e a.) e il 3.430 (Roberta Agostini - Pd e a.). Va peraltro ricordato che anche l'emendamento 3.4 (primo firmatario Gregorio Gitti - Scelta civica, poi Pd) prevedeva al suo interno, come contenuto obbligatorio dello statuto, anche «le modalità per assicurare negli organi collegiali e nelle candidature la presenza paritaria di donne e di uomini».

mente, della platea degli iscritti), sia per ottenere – attraverso l'impegno dei partiti – una maggiore ed effettiva parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive per uomini e donne, con influenze virtuose reciproche tra i due ambiti[55].

Al di là del contenuto obbligatorio degli statuti, l'esame del testo da parte dell'assemblea dei deputati servì anche a introdurre un'altra disposizione, espressamente rubricata «Parità di accesso alle cariche elettive», inizialmente numerata come art. 7-*bis* e successivamente ricollocata come art. 9. La norma in questione[56] si presentava come ideale *pendant* della previsione che chiedeva ai partiti di indicare come promuovere e assicurare l'obiettivo della parità tra i sessi soprattutto con riguardo all'attività interna al soggetto giuridico; in questo caso agli stessi partiti politici si dava (anche) il compito di promuovere «la parità nell'accesso alle cariche elettive in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione» (comma 1), stavolta con evidente riferimento innanzitutto all'attività esterna e alla presentazione di candidature, ma con l'idea di confermare e mettere a sistema anche ciò che era già stato previsto dal legislatore negli anni precedenti e che il d.d.l. presentato dal governo Letta aveva invece in animo di abrogare (il testo presentato alla Camera si proponeva infatti di abrogare l'art. 3 della l. n. 157/1999 e gli artt. 1 e 9 della ben più recente l. n. 96/2012).

I soggetti proponenti avevano scelto di coordinare le penalizzazioni economiche per chi destinava scarsa attenzione alle norme di democrazia paritaria ed equilibrio di genere, che riguardassero le candidature alle elezioni politiche ed europee (mentre continuavano a non essere previste

[55] Non a caso, gli emendamenti in questione erano stati proposti «con l'obiettivo espresso di migliorare la qualità della democrazia e della rappresentanza, da realizzare attraverso la presenza di entrambi i generi là dove si prendono le decisioni. Vale per le istituzioni e per i partiti, vale per le amministrazioni: la stessa Banca d'Italia recentemente ha analizzato l'impatto delle amministrazioni con maggiore presenza di donne, rilevando più investimenti nel sociale e un minor grado di corruzione. L'equilibrio della rappresentanza, in definitiva, è un fatto democratico, specchio della realtà che è fatta di donne e uomini; porta vantaggio a tutti e, come tale, è una scelta di interesse generale» (testimonianza diretta della deputata Titti Di Salvo, rilasciata all'autore).

[56] Anche qui, il testo era frutto dell'approvazione di due emendamenti aggiuntivi, presentati sempre da Sel (7.0400, primo firmatario Gennaro Migliore e con Titti Di Salvo tra i proponenti) e Pd (7.0401, prima firmataria Roberta Agostini). Altre proposte di modifica affini nel tema, come si vedrà, non vennero approvate.

quote relative alla presentazione delle liste) o l'impiego dei fondi ricevuti in seguito alla destinazione del 2 per mille dell'Irpef, riferendo a tale somma il vincolo l'uso per iniziative «volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica» introdotto nel 1999 con riguardo ai rimborsi elettorali; per converso, si prevedeva anche un meccanismo premiale per i soggetti politici particolarmente virtuosi nell'applicazione delle norme.

In particolare, il comma 2 dell'introducendo art. 9 prevedeva che, ove nel totale dei candidati di un partito nella singola elezione della Camera, del Senato o del Parlamento europeo uno dei due sessi fosse stato rappresentato al di sotto del 40%, la somma spettante alla forza politica a titolo di quota del 2 per mille Irpef destinatale venisse ridotta «in misura percentuale pari allo 0,50 per ogni punto percentuale di differenza tra 40 e la percentuale di candidati del sesso sottorappresentato, nel limite massimo complessivo del 10 per cento» (il che, dunque, avrebbe comportato la riduzione massima con uno scarto del 20% o superiore).

Quanto al vincolo di destinazione delle stesse risorse a favore di iniziative per promuovere la partecipazione politica femminile, gli emendamenti innalzavano la quota minima da destinare dal 5% al 10% e, nel contempo, confermavano il meccanismo sanzionatorio stabilito nel 2012, prevedendo che la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici[57] penalizzasse il partito inadempiente di un ventesimo delle somme spettanti (dunque di un altro 5%).

Elemento significativo e innovativo della disposizione era la scelta di redistribuire annualmente la quota di 2 per mille Irpef non versata ai partiti meno virtuosi tra le forze politiche per le quali «la percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al 40 per cento» (considerando però le persone elette dopo l'esercizio delle opzioni eventualmente previste dalle singole norme elettorali)[58]: le risorse

[57] È l'organo, in origine denominato «Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici», istituito dall'art. 9, comma 3 della l. n. 96/2012 per provvedere ai controlli di regolarità e conformità alla legge dei rendiconti dei partiti; in seguito, sarebbe stato incaricato pure di verificare la rispondenza ai requisiti di legge degli statuti dei partiti che chiedevano l'inserimento nel Registro *ad hoc* e l'idoneità a godere delle provvidenze pubbliche.

[58] Anche considerando le opzioni, una quota del sesso meno rappresentato superiore al 40% significava inevitabilmente, quanto alle elezioni che avessero previsto liste 'bloccate',

sarebbero state ripartite in proporzione ai voti ottenuti da ogni partito nell'elezione di riferimento.

Il dibattito in aula sulle norme in questione fu consistente e non privo di momenti di tensione, con interventi significativi soprattutto da parte delle deputate di vari schieramenti[59], ma questo non impedì di arrivare

che il partito in questione aveva garantito una sostanziale parità tra i generi nelle posizioni più favorevoli all'interno delle sue liste. L'aveva già osservato S. Leone, *La leva economica per spronare i partiti a candidare più donne: una misura efficace?*, in Tarli Barbieri, Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., pp. 177-187, spec. 183-184.

[59] Per seguire il dibattito, v. A.P., Camera dei Deputati – xvii Legislatura, sed. 16 ottobre 2013, n. 98 – resoconto stenografico, pp. 31-41. Sugli emendamenti, che avevano incassato il parere favorevole della i Commissione e del governo, si mostrò piuttosto scettico il MoVimento 5 Stelle, che si astenne pur avendo presentato un proprio emendamento simile (7.0402, a prima firma di Roberta Lombardi), volto a penalizzare – per una quota del 5% – un partito che avesse presentato «nel complesso dei candidati ad esso riconducibili per l'elezione dell'assemblea di riferimento un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale, con arrotondamento all'unità superiore».
Gli emendamenti presentati da Pd e Sel furono ritenuti «frutto di pura ipocrisia» da Fabiana Dadone, che rivendicava l'intento di mantenere in vigore le norme sull'equilibrio di genere fissate nel 2012, mentre (come si è visto) il testo del governo le aveva abrogate e, a detta sua, l'emendamento voleva reintrodurle «per salvare l'apparenza»; per tutelare davvero le donne ci sarebbe voluta «una rivoluzione culturale dell'intero Paese e con politiche volte ad agire alla radice del problema», dichiarando nel contempo la propria contrarietà a sistemi di quote, che avrebbero fatto prevalere il principio svilente della «riserva protetta» (e, con le liste bloccate in composizione alternata, avrebbe impedito di esprimere preferenza). Su posizioni simili si collocavano, tra il M5S, Federica Dieni e Alessandro Di Battista (che ritenevano discriminatorio anche lo strumento della sanzione), Andrea Colletti (che invitava a punire chi candidava poche donne con la sola sanzione politica del non voto), Loredana Lupo, Vega Colonnese, Francesco D'Uva (che riteneva sufficiente un voto del tutto libero, purché preceduto da un'adeguata preparazione degli elettori, per arrivare in modo naturale a una democrazia paritaria).
In risposta agli interventi dei deputati del M5S, al di là delle repliche più politiche, interessano soprattutto le parole della *dem* Roberta Agostini (che, pur rifiutando il concetto della 'specie protetta', sottolineava la necessità di norme proprio per facilitare l'agognata rivoluzione culturale (come sostenuto anche dalla collega Ileana Argentin) «in un Paese come l'Italia, che si colloca al 74° posto nella classifica mondiale per le discriminazioni di genere» e l'opportunità di leggere la norma in relazione all'emendamento già approvato sulla promozione e assicurazione della parità tra i sessi da formalizzare negli statuti dei partiti e all'aumento al 10% delle provvidenze pubbliche da destinare al sostegno dell'attività politica delle donne, tutte norme che definivano «un principio europeo, contenuto nelle migliori e più avanzate norme europee», ossia quello della soglia minima, «una rete

comunque all'approvazione dell'articolo aggiuntivo a larga maggioranza (sia pure con una quota di astensioni notevole)[60]. Il cammino delle disposizioni, dopo l'approvazione degli emendamenti e – il 16 ottobre 2013 – dell'intero disegno di legge con altre modifiche al testo originale, tuttavia, subì una battuta d'arresto al Senato, poiché nei primi giorni di dicembre era semplicemente iniziato l'esame in I Commissione. Ritenendo una priorità arrivare in tempi rapidi, dunque entro l'anno, soprattutto all'abolizione (*rectius:* al superamento) dei rimborsi elettorali, anche su pressione di alcune forze politiche e dell'opinione pubblica, il governo presieduto da Enrico Letta scelse di intervenire con la decretazione d'urgenza, emanando il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 che riproduceva in tutto – dun-

di salvaguardia sotto la quale non si può scendere, non si può andare», per non intaccare la rappresentatività delle istituzioni. Titti Di Salvo (Sel) era convinta che «una democrazia sia tale se riconosce alle donne e agli uomini la qualità e lo spazio dovuto» e che «la qualità della democrazia ha bisogno di essere, non solo nominata, ma anche aiutata» (posizione anche di Marilena Fabbri, Pd e di Martina Nardi, Sel), magari con una norma che riduce le risorse a beneficio dei partiti le cui candidature sono squilibrate sul piano del genere poiché «non hanno la qualità democratica necessaria». Per parte sua, Pia Locatelli (Psi) sottolineava come il vero problema non fosse l'eventualità che donne incompetenti venissero messe in lista per raggiungere la quota di legge, ma il fatto che «tante donne competenti sono disponibili e vengono tagliate fuori […], che per ogni donna che viene eletta, viene eletto un uomo in meno» (di vincoli da abbattere assolutamente per raggiungere la piena parità parlava anche la *dem* Mariastella Bianchi; rilevava l'esistenza di un problema e la necessità di intervenire sulla normativa Giuseppina Castiello, Pdl e poco dopo Fi).
Registrava la continuità dell'emendamento con la riforma dell'art. 51 Cost. promossa – da ultimo – dall'allora ministra Prestigiacomo e la parificazione alla realtà di altri paesi europei Barbara Saltamartini (Pdl, poco dopo Ncd): sottolineava pure la grande distanza delle disposizioni proposte rispetto alle 'quote rosa', poiché il messaggio veicolato era che «è importante garantire che in Italia le donne possano partecipare alla vita democratica di questo Paese, perché solo attraverso una piena partecipazione delle donne si ha una democrazia compiuta». Sottolineava invece che «la partecipazione delle donne alla vita politica non si garantisce con l'elezione in Parlamento» ma «con la possibilità per le donne di poter partecipare all'attività politica e di poter fare militanza politica, che effettivamente è un problema di conciliazione» Giorgia Meloni (Fratelli d'Italia), che chiedeva il ritorno al voto di preferenza, senza bisogno di introdurre quote somiglianti a una concessione, che «non è mai una forma di libertà» (ma il deputato di Sel Nicola Fratoianni, per il quale le norme proposte erano «di civiltà», rilevava come le preferenze non portassero in automatico nelle istituzioni un numero soddisfacente di donne).

[60] Dei 461 deputati presenti, votarono in 338: si astennero in 123, 330 votarono sì, mentre i no furono soltanto 8.

que anche nelle disposizioni analizzate in precedenza – il testo approvato dalla Camera[61].

Nel corso dell'*iter* di conversione del d.l. n. 149/2013, iniziato al Senato[62] – che, come si è detto, non aveva compiuto l'esame del precedente d.d.l. – e culminato con l'approvazione della legge 21 febbraio 2014, n. 13, sono state mantenute le disposizioni viste, sia pure con alcune modifiche degne di nota. Due ritocchi hanno riguardato l'art. 9: da una parte, è stata sensibilmente inasprita la sanzione amministrativa per i partiti che non destinino almeno il 10% del 2 per mille Irpef ricevuto a iniziative per promuovere la partecipazione attiva delle donne alla politica, innalzata da un ventesimo a un quinto (dunque dal 5% al 20%), così da rendere

[61] Nei 'considerato che', la scelta di procedere per decreto fu motivata con «la grave situazione economica del Paese» che imponeva di ridurre con urgenza la spesa pubblica, «in linea», oltre che con le politiche di rigore e austerità, «con le aspettative dei cittadini di superamento del sistema del finanziamento pubblico dei partiti» (mai mutate nelle varie consultazioni referendarie), e in considerazione delle «situazioni di disagio sociale che impongono un immediato segnale di austerità del sistema politico» (come ad ammettere che l'urgenza, più che essere oggettiva, era soprattutto percepita e soggettiva con riguardo alla volontà di arrivare alla riforma «in tempi rapidi e certi», come si potevano nutrire riserve sulla straordinarietà della situazione, non essendo questa troppo diversa rispetto al passato). Sui dubbi circa la costituzionalità dell'azione del governo – anche per contrasto rispetto a Corte cost., n. 220/2013 – cfr. R. Dickmann, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 5, p. 4 ss.
Le premesse non tralasciarono poi di notare che il punto di arrivo dell'intervento normativo – cioè un «sistema fondato sulle libere scelte dei contribuenti» – avrebbe attribuito «ai cittadini un ruolo centrale sul finanziamento dei partiti, attesa la loro natura di associazioni costituite per concorrere con metodo democratico a determinare le politiche nazionali, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione». Se, da una parte, aveva senso rimarcare che fossero soprattutto i cittadini a decidere a chi destinare il finanziamento, proprio per la natura e la vocazione dei partiti scritta in Costituzione, dall'altra la formulazione della premessa sembrava attribuire maggiore importanza alla questione del «metodo democratico» in corrispondenza con il cambio di regime di finanziamento pubblico, come se l'avere partiti democratici anche al loro interno non fosse stato necessario (o almeno importante) anche nell'epoca del 'finanziamento senza regolamentazione' o dei rimborsi elettorali.

[62] A.P., Senato della Repubblica – xvii Legislatura, n. 1213, «Conversione in legge del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore».

meno 'conveniente' la scelta di non rispettare il vincolo di destinazione delle risorse dettato dalla legge (dal momento che nella prima versione chi non avesse destinato affatto risorse alla promozione della partecipazione politica femminile avrebbe finito per conservare comunque metà della quota indebitamente non finalizzata); dall'altra, si è scelto di limitare la redistribuzione delle eventuali somme non erogate a titolo di sanzione ai soli partiti iscritti nella seconda sezione del Registro dei partiti politici (quella cui possono accedere i partiti che, «nell'ultima consultazione elettorale» per rinnovare la Camera, il Senato o il Parlamento europeo, abbiano eletto almeno un candidato con il loro simbolo), escludendo dunque coloro che non hanno avuto propri eletti – o che, almeno in teoria, non hanno (ancora) ottenuto il riconoscimento del proprio statuto dall'apposita Commissione[63].

Ancor prima di queste proposte di modifica, peraltro, l'aula di Palazzo Madama aveva approvato un altro emendamento che, intervenendo questa volta sull'art. 3 del d.l. n. 149/2013, aveva 'alleggerito' le previsioni sul contenuto minimo degli statuti, per lo meno dal punto di vista della democrazia paritaria: era sparito infatti il riferimento all'«assicurare» l'obiettivo della parità tra i sessi, per cui ora lo statuto deve indicare (solo) «le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione». Purtroppo non è dato sapere quali ragioni abbiano mosso le proponenti dell'emendamento in questione (il cui percorso, peraltro, non appare del tutto lineare[64]): il testo, infatti, alla pari delle due proposte di modifica ricordate sopra, non è stato minimamente

[63] Si trattava, rispettivamente, degli emendamenti 9.100 e 9.7, entrambi proposti dalla I Commissione del Senato ed entrambi supportati dal parere favorevole della relatrice Isabella De Monte (Pd) e del governo.

[64] L'emendamento 3.14, infatti, era già stato proposto in I Commissione a firma delle senatrici della Lega Nord Patrizia Bisinella (oggi Fare!) e Silvana Comaroli: l'effettiva proponente, in realtà, era quest'ultima, ma non facendo lei parte della Commissione Affari costituzionali aveva chiesto alla collega Bisinella (che invece ne era membro) la cortesia di apporre la sua firma in testa all'emendamento. Questo, nella discussione in sede referente, aveva ricevuto il parere contrario della relatrice e del governo, dunque era stato ritirato; è stato tuttavia ripresentato tal quale – e con le stesse firme – in aula e lì la relatrice ha espresso parere favorevole, mentre il governo si è rimesso all'assemblea.

illustrato in Commissione o in aula, né è stato oggetto di dibatto o anche solo di una dichiarazione.

La modifica, *prima facie* e su un piano simbolico (tanto considerato in questo ambito, come si è già visto in precedenza), può apparire un deludente arretramento rispetto al livello di garanzia della democrazia paritaria offerto dal testo precedente: indubbiamente ai partiti ora si richiede un impegno minore (*promuovere* l'obiettivo della parità tra i sessi *senza assicurarlo*), quando era stata proprio la scarsa attenzione di varie formazioni politiche alla valorizzazione delle donne in politica e nel momento elettorale a convincere la Corte costituzionale ad ammettere la pur minima quota introdotta dalla legge elettorale valdostana (sent. n. 49/2003). Approfondendo la riflessione, tuttavia, si può ammettere che è più corretto, anche sul piano costituzionale e sistematico, non chiedere ai partiti qualcosa di più dell'impegno a promuovere l'obiettivo della parità (ma pretendendo comunque che nelle norme statutarie si indichi come i soggetti politici intendano attuare l'art. 51 Cost.): appare irragionevole richiedere ai partiti un impegno più gravoso di quanto l'art. 51 Cost. faccia carico alla «Repubblica», chiamata soltanto a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini (cioè le condizioni iniziali, mentre il concetto di «parità» sembra piuttosto avere a che fare con i punti di arrivo e i risultati[65]); ciò vale a maggior ragione se si considera che i partiti politici, anche dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 149/2013 e la sua conversione in legge, rimangono «libere associazioni» (art. 2, comma 1) e mantengono la forma giuridica dell'associazione non riconosciuta – pur se maggiormente regolata da norme speciali rispetto al passato – per cui sarebbe irragionevole porre a loro

[65] Assai di recente, peraltro, Th. Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, Roma 2017, p. 108 ha sottolineato come «emancipazione, parità, pari opportunità, ma anche equivalenza, omologazione» siano essenzialmente i vari nomi assunti dall'eguaglianza nel percorso intrapreso da tempo dalle donne e caratterizzato dalla «richiesta sempre più estesa di aver voce e di essere visibili nello spazio pubblico-politico». Aveva invece sottolineato come il «passaggio dalla parità alle pari opportunità» dovesse piuttosto tradursi come passaggio da una logica di parità di trattamento (più attenta all'eguaglianza formale) a una logcia riparatoria con azioni positive e altri trattamenti normativi differenziati (dunque con maggior attenzione all'eguaglianza sostanziale, fondata in questo caso sulla differenza di genere) Pezzini, *Guardare il diritto con la coscienza del genere*, cit., p. 129.

carico un'obbligazione di risultato così stringente, certamente non richiesta dall'ordinamento agli altri enti di fatto.

Quanto al meccanismo sanzionatorio e premiale, rispettivamente implementato e introdotto dal nuovo intervento normativo, al di là dell'osservazione fatta da autorevole dottrina circa la non organicità della disciplina qualificata come attuativa dell'art. 51 Cost.[66], si deve concordare con chi ha sostenuto la scarsa efficacia promozionale (concreta) di misure di natura economica[67], ciò anche a dispetto dell'inasprimento della disciplina. I motivi possono essere diversi: innanzitutto, il limite del 10% previsto per la riduzione delle somme provenienti dal 2 per mille è «complessivo», per cui riguarda la somma delle percentuali di scarto tra elezioni della Camera, elezioni del Senato ed elezioni del Parlamento europeo: in questo modo, il tetto sembra oggettivamente basso[68] e certamente sarebbe stato così nel 2014, con riguardo alle elezioni europee che (allora) non prevedevano particolari forme di quote minime di genere per le liste e, in futuro, se si fossero applicate le norme elettorali allora vigenti per il voto politico, altrettanto prive di congegni di democrazia paritaria.

Certo, va ammesso che le norme consolidate dalla l. n. 13/2014 erano state pensate – come si diceva – come 'argine minimo' alla libertà dei partiti di presentare candidature senza vincoli o quote: il giudizio sull'efficacia delle disposizioni, dunque, dovrebbe essere rivisto in seguito alle evoluzioni in materia elettorale che hanno interessato nel 2014 le elezioni europee (con la previsione di una composizione paritaria delle liste a partire dal 2019) e nel 2017 quelle politiche (con le quote viste nel Capitolo III in materia di liste e capolistature). Su questa base, certamente i margini per l'applicabilità delle sanzioni economiche si riducono di molto, essenzialmente ai possibili scostamenti legati alla presentazione di tre candidati nel-

[66] Dickmann, *La contribuzione su base volontaria*, cit., p. 19.

[67] Di «tenuità dei vincoli e delle sanzioni economiche previsti», anche per il progressivo calo delle risorse pubbliche destinate ai partiti imposto dalle ultime riforme, parla Leone, *La leva economica*, cit., p. 183.

[68] Di sanzione «decisamente contenuta e forse non proporzionata alla gravità della violazione sottesa e all'importanza della *ratio* che l'assiste: l'attuazione di una democrazia realmente rappresentativa e paritaria» parla A. Falcone, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista Aic*, 2016, n. 1, p. 15.

le liste 'bloccate' dei collegi plurinominali di Camera e Senato[69], dunque le norme sono destinate a entrare in funzione in un numero ben limitato di casi: ciò, se da una parte consentirebbe di penalizzare quelle situazioni meno gravi, in cui non scatterebbe la più pesante sanzione dell'inammissibilità ma vi sarebbe comunque uno scostamento valutato negativamente dall'ordinamento, non basterebbe ad annullare la sgradevole sensazione per cui, se non si vogliono rispettare le quote indicate per legge o non lo si riesce a fare, 'in fondo basta pagare'[70].

Altri dubbi sulla reale operatività della normativa sui partiti in materia di democrazia paritaria riguardano il soggetto chiamato ad applicare le norme e irrogare le sanzioni, ossia la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici: questa, infatti, per quasi due anni non è stata sostanzialmente in grado di svolgere tempestivamente e in modo approfondito i compiti che la legge le aveva assegnato (a partire dalle verifiche sui rendiconti), essenzialmente per carenza di personale servente[71]. Ciò è stato sostanzialmente confermato dal deposito di una proposta di legge che, a conclusione del suo *iter* parlamentare, è divenuta la l. 27 ottobre 2015, n. 175, rubricata «Modifiche all'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, concernenti la Commissione di garan-

[69] Non si può peraltro evitare di notare che la norma sul computo totale delle candidature per Camera e Senato, che già nella sua versione del 2012 non aveva dato indicazioni su come trattare le candidature multiple (il singolo soggetto candidato si conteggia tante volte quanto è candidato oppure una volta soltanto, diminuendo in quest'ultimo caso il numero totale delle candidature?), ora di fatto limita la propria operatività alle liste presentate nei collegi plurinominali, non potendosi includere nel computo i candidati dei collegi uninominali sostenuti da coalizioni di liste (e non essendo giusto, a quel punto, computarli per le sole liste non coalizzate che presentino propri candidati).

[70] Cfr. l'opinione schietta e diretta, espressa prima dell'entrata in vigore delle nuove leggi elettorali politiche, di Falcone, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere*, cit., p. 15: «L'impressione è che la sanzione comminata più che costituire un deterrente, rischi di integrare il "prezzo" della violazione di un principio, quello (almeno) delle pari opportunità anche in campo politico e nella rappresentanza istituzionale, fra i più ostici da digerire per gli attuali partiti politici».

[71] Ciò, peraltro, è accaduto pure con riguardo all'esame degli statuti per il controllo di conformità al contenuto del d.l. n. 149/2013 (così come modificato in sede di conversione): sul punto, cfr. anche G. Maestri, *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici* de iure condito et condendo, in *Federalismi.it - Osservatorio sui simboli politici*, 2015, n. 14, p. 12.

zia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici»[72]: con quell'intervento la Commissione è stata dotata di adeguati coadiutori (cinque dipendenti della Corte dei conti e due di altre amministrazioni pubbliche) così da consentirne una maggiore funzionalità.

Resta peraltro un ultimo punto decisamente critico, tutt'altro che risolto. Anche dopo le ultime riforme (della l. n. 96/2012 e della normativa elettorale politica), benché il 2 per mille spetti soltanto ai partiti che abbiano sottoposto con successo il loro statuto alla predetta Commissione e di conseguenza siano stati iscritti nel Registro dei partiti politici, detta iscrizione non è considerata obbligatoria per partecipare alle elezioni politiche[73]: ciò, in sostanza, significa che una forza politica che voglia partecipare alle elezioni ma non sia iscritta al Registro dei partiti (perché il

[72] Si trattava di A.P., Camera dei Deputati – xvii Legislatura, n. 2799, a firma di Sergio Boccadutri (Pd, già Sel e Led). Particolarmente interessante è l'*incipit* della (brevissima) relazione fatta precedere all'articolato: «La presente proposta di legge mira a sanare una spiacevole situazione creatasi in questi anni, che ha visto di fatto la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti funzionare limitatamente. Inoltre vi è il concreto rischio che a seguito dell'estensione dei compiti della Commissione introdotti con il decreto-legge n. 149 del 2013 convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 21, i soggetti nominati si troveranno nella condizione di dover gestire contemporaneamente il gravoso incarico ricevuto e il loro lavoro ordinario».

[73] Ai partiti o movimenti che depositino il loro contrassegno e non risultino iscritti al registro, in seguito all'approvazione della nuova legge elettorale n. 165/2017, si richiede soltanto di presentare «una dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi i seguenti elementi minimi di trasparenza: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni».
L'intervento del legislatore ha risolto un dubbio sorto con l'inserimento della norma che, con l'approvazione della precedente legge elettorale n. 52/2015, chiedeva in modo indiscriminato il deposito contestuale del contrassegno elettorale e del «proprio statuto di cui all'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13»: sulla possibilità di interpretare il testo come impossibilità di ammettere un contrassegno in mancanza di statuto giudicato regolare ai sensi del d.l. n. 149/2013, cfr. Maestri, *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio*, cit., p. 6 ss. Le disposizioni ora in vigore, che non contengono requisiti legati alla democrazia paritaria, consentono comunque la partecipazione alle elezioni anche a un soggetto politico il cui statuto sia privo dei contenuti minimi di democrazia interna.

suo statuto non rispetta i requisiti fissati dalla legge o, come è accaduto in almeno un caso, non è interessata a godere delle provvidenze pubbliche), se parteciperà alle elezioni e riuscirà ad avere elett* semplicemente non riceverà nulla a titolo di 2 per mille Irpef e, dunque, non riceverà alcuna sanzione economica legata alle proprie scelte in tema di pari opportunità tra uomini e donne[74] (e, ovviamente, non potrà godere neanche della redistribuzione delle risorse non erogate dallo Stato ai partiti meno virtuosi).

È evidente che l'asimmetria[75] tra la prescrizione generale dell'art. 9, comma 1 del d.l. n. 149/2013 – per cui la promozione della parità di accesso alle cariche elettive *ex* art. 51 Cost. è compito certamente di tutti i partiti, iscritti o meno al Registro suddetto – e la sanzione per i soggetti non virtuosi, limitata ai soli partiti che godono del 2 per mille Irpef, rappresenta una lacuna significativa, da colmare quanto prima per eliminare l'ennesimo caso di *lex imperfecta*[76].

4. *Riflettendo sugli statuti dei partiti*

Analizzate le norme che ora devono essere rispettate dai partiti, è il caso di passare rapidamente in rassegna i loro effetti, dunque le disposizioni che le singole forze politiche hanno inserito nei loro statuti e che sono state giudicate regolari dalla Commissione *ad hoc*[77]. Le norme del d.l. n.

[74] Cfr. Falcone, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere*, cit., pp. 15-16.

[75] Messa debitamente in luce da M.R. Allegri, *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Aic - Osservatorio costituzionale*, 2014, p. 9.

[76] La questione è tanto più delicata se si considera che, proprio in ragione delle nuove norme elettorali (e in assenza di ripensamenti, poco probabili rispetto alla condotta tenuta dal 2013 in poi), alle elezioni da poco celebrate una forza di assoluto rilievo quale il MoVimento 5 Stelle ha partecipato ed eletto rappresentanti senza iscriversi al Registro dei partiti politici, non essendo interessato a ricevere risorse pubbliche. Va riconosciuto che il M5S si è comunque dotato di regole che, almeno sulla carta, dovrebbero garantire adeguati spazi nelle candidature a entrambi i generi, così come nelle liste i parametri di legge sono stati comunque rispettati; ciò detto, non può lasciare indifferenti il fatto che un soggetto politico che gode di grande consenso possa non essere di fatto vincolato a determinate regole e, in caso di violazione, non essere oggetto di alcun tipo di sanzione.

[77] Nell'impossibilità di considerare gli oltre quaranta partiti che hanno ottenuto l'inseri-

149/2013, infatti, sono state attuate in vario modo dai partiti: questi a volte si sono attenuti strettamente a quanto richiesto dal legislatore, mentre in certi casi si sono spinti oltre.

Alcuni partiti hanno scelto di dedicare un articolo dello statuto alle istanze di democrazia paritaria o l'hanno introdotto in un secondo momento, magari senza preoccuparsi di rinumerare l'articolato, per cui risulta evidente l'interpolazione[78]. Negli statuti spesso compaiono norme di principio e assiologiche relative, in generale, alle pari opportunità e riguardanti l'azione, più che la vita interna di partito[79].

---

mento nel Registro dei partiti politici, si è scelto di analizzare gli statuti delle principali formazioni in attività; per tutte queste, lo statuto consultato è l'ultimo pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* e disponibile nella pagina *web* del Registro dei partiti politici (*http://www.parlamento.it/1063*), consultato il 29 dicembre 2017.

[78] Ciò è accaduto con l'Unione di centro - Udc (art. 1-*ter*), con il Partito democratico (art. 1-*ter*, rubricato come il precedente «Parità dei sessi») e con Forza Italia (art. 9-*bis*, «Parità di genere»).

[79] V. lo statuto dei Popolari per l'Italia, che all'art. 3 (Scopo e natura dell'associazione politica), comma 4 stabilisce che «[l]'associazione ha lo scopo […] di promuovere la partecipazione civile per costituire un partito ispirato ai principi fondamentali della Costituzione della Repubblica italiana in particolare a quelli richiamati dagli articoli 2, 3, 49 e 51», mentre al comma 6 proclama: «L'associazione riconosce il pluralismo delle diverse opzioni culturali, sociali e politiche e garantisce pari dignità e opportunità a tutte le condizioni quali il genere, le convinzioni religiose, l'età, l'orientamento sessuale e l'origine etnica»; dell'Udc, che già all'art. 1 (I soci - Requisiti) precisa che ci si associa «senza distinzione di sesso», mentre all'art. 1-*ter* premette che «Il Partito si impegna a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla parità dei sessi nella partecipazione politica»; del Partito democratico, che all'art. 1 (Principi della democrazia interna) declina i valori in vari modi: «2. Il Partito Democratico è un partito federale costituito da elettori ed iscritti, fondato sul principio delle pari opportunità, secondo lo spirito degli articoli 2, 49 e 51 della Costituzione. / 3. Il Partito Democratico affida alla partecipazione di tutte le sue elettrici e di tutti i suoi elettori le decisioni fondamentali che riguardano l'indirizzo politico, l'elezione delle più importanti cariche interne, la scelta delle candidature per le principali cariche istituzionali. […] / 5. Il Partito Democratico promuove la partecipazione politica delle giovani donne e dei giovani uomini, delle cittadine e dei cittadini dell'Unione Europea residenti ovvero delle cittadine e dei cittadini di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, garantendo pari opportunità a tutti e a tutti i livelli. […] 7. Il Partito Democratico riconosce e rispetta il pluralismo delle opzioni culturali e delle posizioni politiche al suo interno come parte essenziale della sua vita democratica, e riconosce pari dignità a tutte le condizioni personali, quali il genere, l'età, le convinzioni religiose, le disabilità, l'orientamento sessuale, l'origine etnica»; del Pli, che all'art. 4, comma 2 si dice «fondato sul principio della democrazia paritaria e si impegna a

Per quanto riguarda ciò che è espressamente richiesto dall'art. 3, comma 2, lettera f) del d.l. n. 149/2013, alcune formazioni politiche hanno interpretato la disposizione in modo piuttosto blando, limitandosi a inserire riferimenti generici alle pari opportunità tra donne e uomini nella composizione degli organi di partito e delle candidature, magari rinviando a regolamenti o ad atti di organi di partito[80]. Sono in numero maggiore, invece, i partiti che hanno scelto di dare regole più precise (sia pure con livelli diversi di dettaglio), ovviamente senza rinunciare a dettare norme di

promuovere le pari opportunità rimuovendo tutti gli ostacoli che si frappongono alla piena partecipazione politica delle donne»; di Sinistra ecologia libertà, all'art. 1 («Sinistra Ecologia Libertà è una libera, laica, democratica e aperta organizzazione politica di donne e uomini fondata sul principio della libertà, solidarietà ed eguaglianza, dell'ecologia, della non violenza e della differenza sessuale. […] 3. SEL […] riconosce pari dignità a tutte le condizioni personali, quali il genere, l'età, le convinzioni religiose, le disabilità, l'identità e orientamento di genere, l'orientamento sessuale, nazionalità e appartenenza ai diversi popoli»); di Articolo 1 - Mdp, che all'art. 1 (Principio della democrazia interna) sancisce, tra l'altro: «2. MDP è una organizzazione politica libera, laica, aperta e democratica. […] È fondata sui principi della eguaglianza, libertà, solidarietà, parità di genere e delle pari opportunità. […] 4. MDP considera valore principale la persona e i suoi diritti. Riconosce e rispetta il pluralismo delle opzioni culturali e delle posizioni politiche al suo interno e riconosce pari dignità a tutte le condizioni personali, quali il genere, l'età, le convinzioni religiose, le disabilità, l'identità e orientamento di genere, l'orientamento sessuale, nazionalità e appartenenza ai diversi popoli. […] 7. MDP promuove la parità di genere nella attività politica a tutti i livelli»; di Fratelli d'Italia, che all'art. 2 (Partecipazione) «garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, alla formazione dell'indirizzo politico del Movimento, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni personali o sociali»; di Scelta civica, che all'art. 2 enuncia tra i principi la «parità di trattamento e di opportunità di ogni uomo e di ogni donna, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di condizioni personali e sociali», la «promozione del talento individuale, con particolare riferimento al potenziale di chi è attualmente escluso dalle opportunità di crescita e sviluppo, a partire dai giovani e dalle donne» e «la promozione dell'uguaglianza di genere»; della Svp, che apre l'art. 113 (Le donne) proclamando che il partito «riconosce la parità tra uomo e donna come inalienabile valore di fondo della società. / Propugna la partnership nella famiglia e si impegna a favore della donna e della comunità, per la vera uguaglianza nella professione, nella società e nella vita pubblica».

[80] V. gli statuti di Fratelli d'Italia (art. 2, comma 2), dei Popolari per l'Italia (art. 3, comma 5, che cita l'art. 51 Cost.), del Pli (art. 2, comma 7, cita anch'esso l'art. 51 Cost.) e di Alternativa popolare (art. 21; più preciso l'art. 14, sul Responsabile della funzione di controllo interno, «nominato dalla direzione nazionale, sulla base di una lista di due candidati, un uomo e una donna, proposta dal collegio dei revisori»).

principio.

La soluzione più immediata, adottata da alcuni statuti, passa attraverso l'individuazione di una quota di genere, valida magari per tutti gli organi collegiali del partito[81]; altri hanno invece indicato singolarmente per ogni collegio, in modo più o meno dettagliato, i modi per promuovere l'equilibrio di genere[82].

[81] Lo hanno fatto gli statuti di Lega Nord (prevedendo una quota massima dei due terzi per il sesso sovrarappresentato: art. 8, comma 2) e Scelta civica, con una quota minima di un terzo (art. 32, comma 2, con emissione di un regolamento a garanzia della rappresentanza; l'art. 8, comma 4 indica però il 30%). Quanto a Forza Italia, lo statuto si distingue per aver previsto (art. 9-*bis*), oltre a una quota di genere minima di un terzo, la possibilità di «prevedere un ampliamento del numero totale dei membri previsti in ciascun organo collegiale dal presente statuto, ad eccezione dei delegati ai congressi»; meccanismi più complessi sono dettati per i collegi dei probiviri e la commissione di garanzia (art. 14-*bis*, lettera *a*).

[82] V. gli statuti della Svp (artt. 22, 23, 48, 57), di Possibile (art. 4, portavoce dei comitati; art. 9, comitato scientifico; art. 10, comitato organizzativo; art. 11, comitato di garanzia: l'equilibrio di genere è promosso per i primi o praticato se i portavoce sono due, assicurato per gli altri organi), di Idea (art. 4, congresso nazionale; art. 8, assemblea nazionale; art. 9, direzione nazionale; all'art. 27, in ogni caso, si dice che il partito «promuove azioni concrete volte a favorire le pari opportunità nell'accesso alla composizione degli organi del Partito ad ogni livello, e nella formulazione delle liste per la partecipazione alle competizioni elettorali, in attuazione dell'art. 51 della Costituzione»), Udc (dopo aver garantito che «[i]l Partito assicura, a tutti i livelli territoriali, la presenza paritaria di donne e di uomini negli organismi rappresentativi, quali assemblee e direzioni, con sistemi di voto su liste alternate per genere», formalizza come nella vecchia Dc la presenza di 25 donne nel consiglio nazionale e, con voto solo consultivo, di 15 altre donne rappresentative delle regioni: art. 57), Conservatori e riformisti (art. 7, assemblea nazionale, che elegge la direzione nazionale e «ogni elettore dovrà riservare un terzo delle proprie preferenze ad uno dei due generi»; art. 9, ufficio di presidenza; art. 10, direzione nazionale) e Centro democratico (prevedendo per quasi tutti gli organi una quota massima di due terzi, tranne che nel congresso nazionale, i cui delegati sono eletti dai congressi territoriali garantendo la parità di genere, e nella direzione nazionale, nella quale è garantita la rappresentanza di genere). Nello statuto di Sel, alla quota minima di genere del 40%, si accompagna lo "scorrimento", sostituendo gli ultimi eletti del genere troppo rappresentato con i primi dei non eletti dell'altro genere (art. 19, comma 3) e lo stesso dice lo statuto di Articolo 1 - Mdp (art. 23, comma 3); lo statuto dei Moderati, oltre a prevedere all'art. 20 (Pari opportunità) che «[i]l Movimento promuove azioni volte a favorire pari opportunità nell'accesso alla composizione degli organi del Partito», con atti d'indirizzo del consiglio direttivo in materia, riferendosi al congresso all'art. 10, comma 5 precisa: «Il regolamento del congresso disciplina le modalità di svolgimento dei lavori e le modalità di votazione

Risultano molto interessanti i non molti casi in cui gli statuti prevedono la possibilità di invalidare la costituzione degli organi non rispettosi delle regole statutarie sulla parità[83] o, almeno, demandano espressamente

al fine di consentire che, nei singoli organi del movimento, almeno un terzo dei membri (arrotondato per eccesso) appartenga al genere meno rappresentato».
Uno degli statuti più completi è quello del Pd, che assicura «a tutti i livelli territoriali, la presenza paritaria di donne e di uomini negli organismi rappresentativi, quali assemblee e direzioni, con sistemi di voto su liste alternate per genere analoghi a quello previsto per l'elezione dell'Assemblea nazionale» (art. 1-*ter*); indica poi che «le candidature a Segretario nazionale vengono presentate in collegamento con liste di candidati a componente dell'Assemblea nazionale» e che «[n]ella composizione di tali liste devono essere rispettate la pari rappresentanza e l'alternanza di genere» (art. 9); disposizioni analoghe sono dettate per i congressi provinciali e di circolo (art. 46), mentre il comitato di tesoreria deve rispettare la rappresentanza di genere (art. 37). Interessante lo statuto del Partito socialista italiano, che all'art. 2, comma 5 stabilisce: «Negli incarichi direttivi e negli organismi di direzione, di controllo o esecutivi del Partito nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40% e superiore al 60%, dovendosi comunque tendere alla rappresentanza paritaria di uomini e donne in tutti i ruoli e funzioni politiche e amministrative del partito, compresa la direzione delle commissioni e gli incarichi la cui nomina spetta al Gruppo socialista». Una quota dei due terzi è stabilita per gli organi nazionali di Centro democratico (ma per la Direzione nazionale si parla di garanzia della rappresentanza di genere).

[83] Per lo statuto del Pd – il primo ad adottare una disciplina simile – il partito «assicura, a tutti i livelli, la presenza paritaria di donne e di uomini nei suoi organismi esecutivi, pena la loro invalidazione da parte degli organismi di garanzia» (art. 1-*ter*, comma 3); per l'Udc, «[i]l Partito assicura, a tutti i livelli, la presenza paritaria di donne e di uomini nei suoi organismi esecutivi, pena la loro invalidazione da parte degli organismi di garanzia» (art. 1-*ter*). Nello statuto del Pli, «[l]a Direzione Nazionale ha il compito di fissare le soglie minime di presenza senza il raggiungimento delle quali l'organo non potrà essere insediato» (art. 2, comma 7).
Più dettagliato, in questo senso, è lo statuto del Psi, che sempre all'art. 2, comma 5, dopo aver stabilito le regole a tutela dell'equilibrio di genere, precisa: «Gli organismi eletti e le cariche assunte o attribuite in difformità delle suddette norme non sono legittimi e non possono insediarsi, né esercitare funzioni, fino alla avvenuta reintegrazione della rappresentanza di genere secondo i suddetti criteri e nel rispetto del numero massimo di componenti previsti per gli organismi collettivi. La violazione della presente norma può essere sollevata da ogni iscritto/a alla Commissione di Garanzia competente per territorio. Sulla composizione degli organismi nazionali e la formazione delle liste per le elezioni politiche ed europee è competente a pronunciarsi la Commissione Nazionale di Garanzia. La Commissione di Garanzia decide entro 15 giorni dalla presentazione del ricorso e provvede a tutti gli atti necessari e conseguenti all'accertata violazione e riaffermazione delle norme di

a un organo – generalmente quello di garanzia – il controllo e le decisioni sul rispetto delle regole interne in materia[84].

È frequente la pratica di esplicitare il principio di parità di genere e fissare regole per garantirlo anche negli organi delle articolazioni regionali e locali dei partiti[85]; gli statuti che prevedono una struttura federale si premurano poi di indicare, tra i principi e le disposizioni inderogabili per gli statuti delle organizzazioni territoriali e settoriali, anche quanto previsto in materia di democrazia paritaria[86].

Quanto invece ai congegni per promuovere le pari opportunità nelle candidature, benché la loro menzione nello statuto non sia necessaria, sono stati inseriti da un certo numero di partiti nel loro documento fondamentale. Se qualcuno si è limitato a richiamare la parità di genere come principio e criterio da rispettare (o come obiettivo da tenere fermo) nella scelta delle candidature a ogni livello[87], varie forze politiche hanno scelto

democrazia paritaria previste dallo Statuto e dal Regolamento del Partito».
Quanto allo statuto di Sel, all'art. 12 (Candidature ed elette/i), comma 1 si legge: «La formazione delle liste deve rispettare i principi del pluralismo (art. 1.3) e della differenza di genere (art. 19.3), le liste non coerenti con i precedenti principi non sono ammissibili». Posto che non si indica l'organo che dovrebbe far rispettare la disposizione, non è chiaro se questa si riferisca alle candidature solo per i ruoli interni al partito o anche alle candidature e all'elezione per le cariche pubbliche.

[84] Per lo statuto di Idea, spetta al collegio dei probiviri garantire «il rispetto delle regole di funzionamento della democrazia interna e l'attuazione dello statuto, con particolare attenzione alla democrazia di genere» (art. 21, comma 5); una disposizione analoga è contenuta nello statuto di Centro democratico (art. 34, comma 6).

[85] Oltre a quelli di cui si è detto, rilevano gli statuti di Idea (artt. 13-15, per cui a ogni livello occorre favorire «l'obiettivo della parità tra i sessi»), dei Conservatori e riformisti (in tutti i casi è esplicitata la quota minima di un terzo dei componenti) e di Scelta civica (art. 8, comma 4, che prevede una quota minima del 30%). L'Udc si limita come si è visto ad assicurare, «a tutti i livelli territoriali, la presenza paritaria di donne e di uomini negli organismi rappresentativi, quali assemblee e direzioni, con sistemi di voto su liste alternate per genere».

[86] Si vedano gli statuti del Partito liberale italiano, all'art. 6 (Principi inderogabili per gli Statuti), comma 1, per cui non si può derogare alle disposizioni «sulla partecipazione e rappresentanza paritaria fra i generi»; del Partito democratico, all'art. 15 (Principi inderogabili per gli statuti regionali), comma 11, per il quale «deve essere in ogni caso tutelata la pari rappresentanza di genere»; del Psi, all'art. 15 (Principi inderogabili per gli Statuti), comma 2.

[87] Si vedano gli statuti dei Popolari per l'Italia (art. 16), di Idea (art. 24, comma 6), dell'Udc (art. 1-*ter*) e di Centro democratico (art. 31, comma 6, che tra i principi da rispettare prevede la «garanzia dell'obiettivo della parità tra i generi»), mentre si è già richiamato

di indicare delle quote minime per il genere meno rappresentato (o, più raramente, massime per quello più rappresentato) o altri meccanismi paritari[88].

C'è poi chi ha ritenuto opportuno – specie tra i partiti di recente costituzione, ma non solo – dare conto già all'interno del proprio statuto della destinazione di (almeno) il 10% del 2 per mille Irpef a iniziative promozionali della partecipazione attiva delle donne alla politica, sebbene la legge chieda soltanto di impiegare effettivamente quelle risorse e non anche di dichiararlo nel proprio documento fondamentale[89].

---

quello di Alternativa popolare (art. 21).

[88] Per i Moderati il regolamento approvato dal consiglio direttivo deve prevedere almeno la quota minima del 40% arrotondato per eccesso (art. 18, comma 2); Forza Italia pone un terzo come quota minima «fatte salve le prescrizioni di legge» (art. 9-*bis*, comma 3); Scelta civica, nell'indicare la parità di genere tra i principi da rispettare nella formazione della candidature (art. 23, comma 7), prescrive nello statuto di formare «liste nelle quali ci sia un'alternanza uomo/donna o comunque una percentuale di genere non inferiore al 30%». Lo statuto del Pli, invece, chiede che nella definizione delle candidature si rispettino le stesse soglie minime fissate dalla direzione nazionale per gli organi collegiali del partito.

Quanto al Pd, l'art. 19, oltre a prescrivere come strumento di selezione delle candidature le primarie o «altre forme di ampia consultazione democratica», esso demanda la determinazione di quei metodi a un Regolamento approvato *ad hoc* dalla Direzione nazionale, che deve attenersi a vari principi, a partire dall'uguaglianza di tutti gli iscritti e di tutti gli elettori e dalla democrazia paritaria tra donne e uomini.

È interessante anche da questo punto di vista lo statuto del Psi, che sempre all'art. 2, comma 5 estende la quota minima di genere del 40% alla «formazione delle candidature per le liste elettorali in ogni livello territoriale», peraltro precisando che essa dev'essere rispettata – caso unico e significativo – «sia nella composizione complessiva di ogni singola lista, sia nella scelta delle candidature per le quali sia probabile l'elezione»; la stessa disposizione prevede l'alternanza di genere in lista ove siano in vigore «sistemi elettorali che prevedano l'elezione automatica e progressiva dei componenti della lista in ragione del posto occupato».

[89] È il caso, ad esempio, dei Popolari per l'Italia, all'art. 25 (Patrimonio sociale. Risorse economiche), comma 4; di Fratelli d'Italia, all'art. 24 (Patrimonio di funzionamento e bilancio), comma 3; del Partito democratico, all'art. 1-*ter*, comma 4 (sia pure con una formulazione molto generica); dei Moderati, all'art. 15 (Fonti di finanziamento e patrimonio), che al comma 2 prevede che «[i]l consiglio direttivo determina, con apposito regolamento, l'importo delle quote associative e criteri con i quali sono assicurate le risorse alla promozione di azioni positive in favore delle giovani generazioni e della parità tra i sessi nella partecipazione alla politica e nell'accesso alle cariche elettive europee, nazionali

Sono, infine, relativamente pochi i partiti che fanno riferimento nei loro statuti a organi e organizzazioni femminili costituite al loro interno o al loro fianco: si tratta soprattutto di soggetti politici di risalente costituzione o che poggiano su tradizioni politiche di rilievo[90].

Uno sguardo a parte dev'essere dato ai documenti di base del MoVimento 5 Stelle, che pur non essendo iscritto al Registro dei partiti politici è comunque un attore politico di primaria importanza e, nel codificare la propria democrazia interna, ha finito per toccare in parte anche questioni legate alle pari opportunità e all'equilibrio di genere. Va premesso che l'assoluta peculiarità della struttura organizzativa del M5S[91] mal si presta all'applicazione di regole di democrazia paritaria: con riguardo alla c.d. 'non-associazione', il primo ente di fatto a essere costituito nel 2009, lo stesso 'non-statuto' non solo nega la qualità di partito del M5S, ma ne rivendica l'operatività «senza la mediazione di organismi direttivi o rappresentativi, riconoscendo alla totalità degli utenti della Rete il ruolo di go-

e locali»; della Lega Nord, che all'art. 28 indica tra le spese quelle «per promuovere la parità dei generi nella partecipazione alla politica». L'Union Valdôtaine, per parte sua, sceglie di adempiere alla prescrizione del d.l. n. 149/2013 assicurando alla propria associazione «Femmes Valdôtaines» «delle risorse finanziarie pari ad almeno il dieci per cento degli importi del finanziamento pubblico del due per mille che lo Stato concede al Movimento». Volendo, nell'elenco si possono comprendere anche i partiti che indicano che «[i] criteri con cui vengono assicurate le risorse ai vari organi e strutture territoriali – nonché alla promozione delle azioni positive in favore dei giovani e della parità di genere nella partecipazione politica e per l'accesso alle cariche elettive ad ogni livello – sono quelli di proporzionalità, programmazione, economicità ed equa ripartizione e vengono determinati dalla assemblea nazionale con apposito regolamento» o comunque contengono espressioni simili: è il caso di Idea, all'art. 17 (Finanziamento e patrimonio), comma 5; di Centro democratico, all'art. 26 (Finanziamenti e patrimonio), comma 2; di Alternativa popolare, all'art. 9 (Fonti di finanziamento e patrimonio), comma 3.

[90] L'Udc, all'art. 69, prevede (nella stessa forma in cui era previsto per la Dc) il Movimento femminile; l'Union Valdôtaine cita all'art. 7 la già ricordata associazione «Femmes Valdôtaines»; Forza Italia ha mantenuto Forza Italia Azzurro Donna (art. 72); lo statuto del Partito democratico prevede la Conferenza permanente delle donne democratiche (art. 24). La Südtiroler Volkspartei parla genericamente di «movimento femminile» (art. 112, commi 3 e 4) e «referenti femminili».

[91] Per la quale è opportuno fare riferimento, come opera recente, a M.E. Lanzone, *Il MoVimento Cinque Stelle. Il popolo di Grillo dal web al Parlamento*, Novi Ligure 2015; non si dimentichi, tuttavia, che l'opera è precedente alle modifiche del 'non-statuto' e del regolamento.

verno ed indirizzo normalmente attribuito a pochi» (art. 4, comma 2), per cui in concreto non esistono organi collegiali in cui promuovere la parità di genere. Nel regolamento che dalla fine di settembre del 2016 integra il 'non-statuto', invece, sono previsti come organi del MoVimento l'assemblea degli iscritti, il capo politico (e in entrambi i casi non c'è alcuna parità di genere da promuovere), il Collegio dei Probiviri e il Comitato d'Appello: per nessuno degli ultimi due, tuttavia, è previsto alcun congegno di equilibrio di genere[92]. Unica previsione rilevante, da questo punto di vista, riguarda le procedure per la selezione delle candidature alle elezioni di ogni livello: il regolamento, all'art. 2, comma 4 prevede che siano stabilite «regole per assicurare una rappresentanza equilibrata di donne e uomini nelle candidature»; lo stesso regolamento rimanda a procedure all'interno delle quali si legge, tra l'altro, che «[p]er elezioni politiche nazionali o europee, al fine di assicurare una rappresentanza equilibrata di donne e uomini nelle candidature, anche indipendentemente dalle previsioni di legge, le liste dei candidati verranno composte riservando una percentuale di posti in lista non inferiore al 40% ai candidati/e del sesso meno votato nelle votazioni per la selezione dei candidati, sempreché risultino presentate in numero sufficiente candidature di persone del sesso meno votato».

Non si può peraltro ignorare come, dal 14 dicembre 2012, esista un secondo soggetto giuridico, denominato «Movimento 5 Stelle» (dal 2015 «MoVimento 5 Stelle»), qualificato come associazione e costituito con atto notarile: è questo il soggetto che ufficialmente ha presentato le candidature alle elezioni politiche del 2013 e alle europee dell'anno successivo, così come spettano a quel soggetto giuridico gli obblighi di trasparenza e rendicontazione *ex* l. n. 96/2012; in nessuna delle disposizioni statutarie (né del testo rogato nel 2012, né di quello del 2015), però, si fa alcun cenno a questioni di genere con riferimento agli organi collegiali previsti, ossia l'Assemblea (ma è ovvio), il Consiglio direttivo, il Collegio dei revisori dei Conti e il Comitato d'Appello (gli ultimi due sono stati introdotti nel

[92] Ciò ovviamente non significa affatto che la presenza di entrambi i generi (non essendo opportuno parlare di equilibrio, vista la ridotta consistenza numerica degli organi) non sia possibile e non avvenga: alla chiusura di questo lavoro, infatti, il Collegio dei Probiviri è composto da due donne (Nunzia Catalfo e Paola Carinelli) e un uomo (Riccardo Fraccaro), mentre le proporzioni sono ribaltate per il Comitato d'Appello (composto da Roberta Lombardi, Giancarlo Cancelleri e Vito Crimi).

2015).

Da ultimo, il 20 dicembre 2017 è stato costituito – di nuovo per atto notarile – un terzo soggetto giuridico, anch'esso qualificato come associazione e denominato «MoVimento 5 Stelle»: si tratta del soggetto che ha partecipato alle elezioni politiche del 2018. Lo statuto prevede come organi collegiali – oltre all'Assemblea e accanto alle cariche monocratiche del Capo Politico, del Garante e del Tesoriere – il Collegio dei Probiviri (art. 10) e il Comitato di Garanzia (art. 9, evoluzione dell'esistente Comitato d'Appello): in entrambi in casi la scelta dei componenti spetta all'Assemblea degli iscritti entro una rosa di nomi proposta dal Garante, «nel rispetto dei principi di tutela delle minoranze e della rappresentatività di genere». In qualche modo, dunque, le istanze di democrazia paritaria hanno fatto ingresso anche a livello di principio – nei fatti era già così – nella struttura del M5S[93].

* * *

Nel tentativo di trarre alcune conclusioni sulla materia oggetto di questo capitolo, si può dire che le norme approvate negli ultimi anni dal Parlamento sono almeno in parte riuscite nel loro intento di produrre – o, se non altro, di innescare – un cambiamento all'interno dei partiti: questi, almeno in teoria, 'sulla carta', ora prestano maggior attenzione e in modo più diffuso, non più solo limitato ad alcune aree politiche, alle questioni di genere.

Dalla fine degli anni '90, ma soprattutto dall'inizio del decennio suc-

[93] Quanto all'equilibrio di genere nella selezione delle candidature, lo statuto della nuova associazione M5S non si occupa delle procedure in questione, essendo demandate a uno «specifico Regolamento approvato ai sensi del presente Statuto». Contestualmente a quel documento fondativo, peraltro, è stato diffuso anche il «Regolamento per la selezione dei candidati del MoVimento 5 Stelle alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 nei collegi plurinominali e uninominali» (c.d. 'Parlamentarie'), adottato dai soggetti che hanno costituito la nuova associazione: lì, con riguardo a ciascun collegio plurinominale (o a ciascun 'collegio metropolitano' frutto dell'unione dei collegi plurinominali insistenti sullo stesso comune), le liste sono formate in ordine di preferenza e «alternando i generi»; allo stesso tempo, procedure specifiche sono dettate per verificare il rispetto delle quote di genere previste dalla l. n. 165/2017 per le posizioni di capolista. Nessun meccanismo di equilibrio di genere è stato invece predisposto per i collegi uninominali, sebbene la legge elettorale preveda comunque una quota massima del 60% per ogni genere.

cessivo, nella sfera pubblica e, in particolare, nel ceto politico ha iniziato a farsi strada (non senza difficoltà, come si è notato con riguardo all'introduzione delle norme sia costituzionali, sia ordinarie) la consapevolezza che l'equilibrio di genere nella rappresentanza politica sia una questione di qualità della democrazia; solo negli ultimi cinque anni, tuttavia, è sembrata maturare a livello diffuso una certa attitudine a considerare la parità tra i sessi nell'organizzazione e nelle scelte dei partiti come un elemento fondamentale e irrinunciabile di 'democrazia interna', anche solo per rendere il vertice di ogni formazione politica (e il prodotto della sua azione) assai più vicino e omogeneo alla base di quanto lo sia mai stato fin qui.

Naturalmente, però, i miglioramenti effettivamente rilevabili non possono automaticamente essere considerati soddisfacenti. Tra le posizioni di vertice nei partiti, infatti, la parità è ben lungi dall'essere raggiunta: tra le forze politiche presenti in Parlamento, infatti, (salvo errore) soltanto una – Fratelli d'Italia – risulta al momento guidata da una donna e anche tra i ruoli dirigenziali delle stesse la bilancia pende in modo assai marcato dalla parte degli uomini. Questo accade perché, purtroppo, la richiesta e l'introduzione di nuove regole non sono automaticamente in grado, oltre che di distruggere i pregiudizi (r)esistenti, di mutare o plasmare abitudini e procedure consolidate (anche semplicemente con riguardo ai c.d. 'tempi della politica') che mal si conciliano con le esigenze manifestate da molte donne: ciò emerse con nettezza fin da quando le Italiane furono – finalmente – rese uguali agli Italiani anche sul piano elettorale e la questione si è evoluta (facendosi sempre più delicata) con il mutare della condizione femminile nella società.

Anche dai partiti, insomma, ci si deve ancora attendere una piena partecipazione a quel «processo "culturale" e "sostanziale"»[94] che coinvolge ampi settori della sfera pubblica (ma anche privata). Un processo che, perché potesse funzionare in modo più sicuro almeno fino al suo consolidamento, si è ritenuto dovesse essere accompagnato dalla produzione di norme, arrivate – lo si è detto – con molto ritardo, soprattutto per la scarsa volontà dei partiti di regolare se stessi (ovviamente innanzitutto per questioni diverse rispetto all'equilibrio di genere). A livello logico, tuttavia, far

[94] M. D'Amico, *L'eguaglianza tra i sessi e la rappresentanza*, in F. Rescigno (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino 2016, pp. 91-92.

acquisire maggiore familiarità ai partiti con una reale democrazia paritaria (o, meglio ancora, duale) e, dunque, dare maggiori possibilità al genere meno rappresentato di giungere ai ruoli apicali dei partiti porterebbe in modo assai più naturale a un maggior equilibrio di genere nelle candidature, a quel punto raggiungibile anche senza l'imposizione di quote.

Il processo, a ben guardare, è lungi dall'essersi compiuto con la conversione in legge del d.l. n. 149/2013: prova ne sia che al Senato si era arenato in I Commissione un disegno di legge[95], già approvato a Montecitorio a giugno del 2016 a partire dalle varie proposte presentate, che era volto alla «promozione della trasparenza dell'attività dei partiti, movimenti e gruppi politici organizzati» e al «rafforzamento dei loro requisiti di democraticità» (art. 1), completando le norme convertite in legge nel 2014 (evidentemente apparse insufficienti a parte degli stessi parlamentari).

All'interno dell'art. 2 del d.d.l., rubricato «Norme in materia di partecipazione politica», il comma 1 conteneva l'unica disposizione rilevante in questo studio: «I cittadini – si leggeva nel testo – hanno diritto di associarsi liberamente in partiti, movimenti e gruppi politici organizzati per concorrere alla formazione dell'indirizzo politico, all'elaborazione di programmi per il governo nazionale e locale nonché alla selezione e al sostegno di candidati alle elezioni per le cariche pubbliche, nel rispetto del principio della parità di genere, in conformità alla Costituzione e ai princìpi fondamentali dell'ordinamento democratico». Si deve presumere che l'inciso «nel rispetto del principio della parità di genere» non fosse riferito alle sole attività di selezione e sostegno alle persone candidate, ma a ogni attività ritenuta caratteristica di un partito, a partire dall'elaborazione programmatica: sarebbe irragionevole, del resto, immaginare che il principio valga per il momento elettorale e non anche per le fasi che lo precedono e l'elaborazione programmatica che rappresenta un antecedente logico della presentazione agli elettori.

L'inserimento di una disposizione simile da una parte poteva rasentare l'assurdo o, per lo meno, apparire decisamente tardiva: in effetti equivaleva a decidere cosa fosse un partito e come dovesse comportarsi… dopo 'soli' settant'anni di vita politica e partitica repubblicana, quando ormai molto è cambiato rispetto alle origini, a partire dalle forme dell'organizzazione poli-

[95] A.P., Senato della Repubblica – XVII Legislatura, n. 2439, «Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica».

tica, e da tempo si mette in discussione la stessa esistenza dei partiti secondo l'esperienza fattane in Italia. Volendo raccogliere la parte migliore di quella proposta, tuttavia, se si può sostenere che la definizione giuridica di partito non era e non è ancora data per acquisita da tutte le forze politiche[96], è lecito immaginare che aver evidenziato il principio di parità di genere nella disposizione definitoria significhi, se non altro, una presa di coscienza della necessità che i partiti pratichino – assieme ad altri valori – la parità di genere in ogni loro azione, ideale e materiale, anche in considerazione della posizione 'privilegiata' (anche se non certo esclusiva) che la Costituzione riconosceva e continua a riconoscere ai partiti nell'agire politico e, a monte, nell'elaborazione del pensiero[97].

Vedere il principio di parità di genere come parte della natura dei partiti (nel senso del 'dover essere') dovrebbe portare a consegnare al passato le norme volte a sanzionare economicamente chi non rispetta una quota minima di genere nelle candidature, sia perché la presentazione di una proposta elettorale non equilibrata equivarrebbe a far venir meno una condizione essenziale del concorso a determinare la politica nazionale «con metodo democratico» (e una sanzione economica, peraltro già poco incisiva, risulterebbe fin troppo blanda secondo il nuovo punto di vista), sia perché oggi quelle stesse norme sarebbero sostanzialmente superate dalle varie discipline elettorali che hanno introdotto quote più incisive e a pena di inammissibilità delle liste, lasciando spazi quasi nulli per l'applicazione delle penalizzazioni economiche[98].

[96] Ne può essere un indizio una dichiarazione del senatore Pd Ugo Sposetti (presentatore nel tempo di varie proposte di legge per la regolazione dei partiti) pronunciata in aula nel corso della discussione sulla futura l. n. 52/2015, nel proporre sotto forma di emendamento la norma – poi approvata – cui si è fatto cenno: «Ora, noi ci accingiamo a votare una norma che definisce le procedure per l'elezione della Camera dei deputati, e in questa norma è molte volte ripetuta la parola "partiti". Ma oggi noi non sappiamo che cos'è un partito [...]; non sappiamo come si svolge la vita interna di un partito; non sappiamo come vive un partito. Non abbiamo ancora attuato l'articolo 49 della Costituzione, quindi mi sembrava logico che noi prevedessimo che, per presentare una lista per l'elezione della Camera dei deputati, fosse stabilita una procedura» (A.P., Senato della Repubblica, xvii Legislatura, sed. 22 gennaio 2015, n. 382 – resoconto stenografico, p. 101).

[97] Cfr. Marsocci, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici*, cit., spec. p. 64.

[98] Suggeriva di mantenere soltanto le misure premiali, come stimolo ai partiti «a far eleggere, non già solo a candidare, più donne» (evidentemente mettendole in condizione di «concorrere davvero alla pari») Leone, *La leva economica*, cit., p. 187. Si è espresso a

Allo stesso tempo, essendosi provveduto a dettare alcune norme di base – più o meno condivise, ma non è questo il punto – sulla democrazia interna ai partiti con il d.l. n. 149/2013 (così come convertito in legge), si è arrivati addirittura a proporre di legittimare il comune cittadino elettore a impugnare lo statuto di un partito che non fosse conforme ai 'livelli essenziali' di democrazia infrapartitica, considerando tra questi anche il rispetto della parità di genere: ciò sarebbe giustificabile per il frequente approdo in sede giurisdizionale di conflitti e contenziosi legati alle 'regole interne' dei partiti, non di rado vertenti proprio sulla loro legittimità (magari a proposito dell'interpretazione data ad alcune disposizioni), ma anche per la posizione di «terzietà qualificata» dello stesso cittadino elettore «rispetto ad alcune attività del partito politico in quanto chiamato a partecipare, seppure in maniera occasionale, all'assunzione di decisioni interne allo stesso»[99].

Quest'ultima idea, in sé, non sarebbe sbagliata, se concepita come mezzo per tutelare il diritto alla partecipazione politica democratica (così come risulta dalla lettura combinata degli artt. 3 e 49 Cost.), ove dal suo interno un partito non riuscisse a rimuovere (o non volesse farlo da sé) eventuali norme statutarie non rispondenti al 'modello democratico' delineato dalle Camere tra il 2013 e il 2014. Non si può negare, tuttavia, che la semplice idea di aggiungere altro carico di lavoro ai già oberati uffici giudiziari italiani non appare troppo opportuna (anche volendo affidare al giudice amministrativo la cognizione delle cause instaurate dal ricorso di un *quivis de populo*): da una parte, è evidente che sarebbe interesse di tutti che i contenziosi relativi alla democraticità (degli statuti) dei partiti fossero risolti in fretta, proprio per eliminare eventuali pericoli per il diritto di partecipazione democratica, per cui affidare la risoluzione delle controversie a un sistema di giustizia che nella pratica prevede tempi lunghi rischia di non essere la soluzione accettabile. D'altra parte, vanno messi in conto anche i possibili usi distorti o, comunque, poco responsabili di quello strumento:

favore dell'uso di meccanismi premiali, «tanto più se dovesse darsi maggiore spazio alle donne», A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista Aic*, 2010, n. 1, p. 9.

[99] A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 1, spec. pp. 19-20: l'autore riconosce «indubbia […] dignità costituzionale» al principio di parità di genere e la riconosce, con riguardo alla partecipazione politica, anche grazie alle disposizioni in materia di equilibrio di genere all'interno delle leggi elettorali.

dare la possibilità a qualunque cittadino elettore di impugnare lo statuto di un partito potrebbe consentire a gruppi antagonisti di tenere costantemente sotto scacco una forza politica con continui ricorsi per metterne in dubbio la legittimità e limitarne l'operatività[100], trasformando così uno strumento di difesa della democrazia in un potenziale mezzo di offesa.

Al di là delle opinioni sulla singola soluzione da adottare, va accolto con favore ogni intervento – purché ben meditato – che possa accelerare l'innescato processo di evoluzione culturale dei partiti verso una piena consapevolezza del valore della parità di genere e della necessità di uniformarvisi pienamente nelle proprie regole di base e (ancora di più) nella propria azione, interna ed esterna. Pur essendo opportuno valutare con molta attenzione le conseguenze di ogni eventuale inasprimento della normativa in tema di regolazione dei partiti[101], appare davvero necessario che questa 'educazione' alla parità e – di conseguenza – all'equilibrio di genere nell'at-

[100] Che quest'orizzonte non sia affatto inverosimile, se non altro dal punto di vista dell'iniziativa dei cittadini elettori, lo dimostra la costanza con cui alcuni gruppi di persone, dal 2008 in avanti, hanno cercato una via per sottoporre a sindacato di legittimità costituzionale la legge elettorale politica. Aperta una prima breccia con Corte cost., sent. n. 1/2014, costoro hanno prontamente seguito di nuovo la strada dell'azione di accertamento del diritto dell'elettore a esercitare il proprio voto libero e diretto, per cercare di colpire i supposti vizi di altre leggi elettorali, non riscuotendo fortuna con quelle per le consultazioni regionali ed europee, ma riuscendo di nuovo a veder dichiarate incostituzionali alcune disposizioni della (nuova) legge elettorale politica con Corte cost., sent. n. 35/2017, essendo già pronti a far valere – con nuovi ricorsi o proseguendo il giudizio *a quo* che ha originato l'ultima pronuncia della Consulta – i presunti *vulnera* della nuova disciplina elettorale da poco entrata in vigore. Per ripercorrere la vicenda, analizzandone i punti di forza e di debolezza, cfr. G. Maestri, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 2, spec. pp. 2-21.

[101] Mette in guardia, per esempio, dai possibili dubbi di costituzionalità di una disciplina che subordinasse la presentazione di liste alle elezioni alla registrazione dei relativi partiti politici F. Biondi, *Il finanziamento dei partiti politici*, in F. Biondi, G. Brunelli, M. Revelli, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli 2016, pp. 37-84, spec. 83. Ha sottolineato però di recente l'esigenza di dettare comunque una disciplina più compiuta dei partiti per completare l'attuazione dell'art. 49 Cost., anche in ragione di alcune caratteristiche delle nuove leggi elettorali (in particolare la presenza di candidature 'bloccate', con riferimento ai capilista previsti dalla l. n. 52/2015 ma che può adattarsi senza problemi alle liste 'bloccate' della l. n. 165/2017) G. Brunelli, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, *ivi*, pp. 7-35, spec. 30.

tività delle varie forze politiche sia supportata da norme adeguate, perché non si assista ad arretramenti in materia di parità e pari opportunità nelle formazioni sociali che, di fatto, contribuiscono in gran parte alla formazione e selezione del personale politico e della classe dirigente: solo in questo modo, infatti, le disposizioni dettate per garantire l'equilibrio di genere nelle candidature non verranno vissute come un 'corpo estraneo' o rispettate e applicate passivamente, al solo scopo di non incorrere in sanzioni[102].

[102] Il riferimento è a quelle (male)pratiche per cui, pur essendo rispettate le quote di genere previste dalle norme in vigore, vari esponenti politici ammettono che determinate donne sono state candidate 'perché dovevamo farlo', magari scelte tra i familiari di altri candidati o individuate all'interno della 'società civile' ma schierate per mera testimonianza.

Conclusioni

Nel tentativo di tirare le somme di quanto detto fin qui, si deve riconoscere che la questione della democrazia paritaria ha conosciuto essenzialmente due fasi. La prima è quella che certamente ha riguardato più da vicino – e, per fortuna, è del tutto ovvio parlarne al passato – profili di diritto costituzionale, ossia quella che ha interessato il lungo e tormentato percorso che ha portato prima all'estensione dell'elettorato attivo e passivo a tutte le donne (nel 1945), poi alla fissazione all'interno della Carta costituzionale tanto del generico principio di eguaglianza, quanto della sua specifica applicazione all'ambito elettorale, tanto dal lato del diritto di voto, quanto da quello dell'eleggibilità e dell'accesso alle cariche elettive (e questo, va riconosciuto, era abbastanza chiaro anche prima della riforma che ha interessato l'art. 51 Cost.). Si è trattato, in definitiva, di disposizioni volte a rimuovere ostacoli effettivi alla partecipazione femminile alla *res publica*, un risultato che si poteva ottenere soltanto con l'intervento espresso del legislatore, costituzionale e – almeno per la "traduzione in pratica" delle nuove norme fondamentali – ordinario[1].

La seconda fase, tutta interna all'Italia repubblicana, ha finito per riguardare il diritto costituzionale pur riguardando all'origine una questione – la parità e le pari opportunità tra donne e uomini – che è stata ritenuta

[1] Certamente l'opera del legislatore ordinario, sempre in funzione demolitoria dei residui ostacoli alla partecipazione, è stata più evidente e determinante – oltre che riferita ad anni successivi – in settori diversi da quello del circuito politico-rappresentativo: è il caso, soprattutto ma non solo, della legge n. 66/1963, con cui si è finalmente aperto l'accesso alla magistratura anche alle donne, o della legge n. 121/1981, con la quale – nell'ambito del riordino dell'amministrazione della Pubblica sicurezza – si è provveduto ad aprire l'accesso alla Polizia di Stato a «personale maschile e femminile con parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera» (art. 25, comma 1).

da più parti di sociologia politica o, volendo, di cultura generale-politica. Il che, indubbiamente, è vero, così come è vero che, in una sorta di 'dover essere' ideale, di *Sollen* del migliore dei mondi possibili, non si dovrebbe nemmeno sentire il bisogno di intervenire per via legislativa per risolvere i problemi: dovrebbe essere sufficiente farli emergere e renderli espliciti per innescare il meccanismo che porti – in tempi più o meno brevi – a risolverli.

Così, tuttavia, non è stato, almeno per lungo tempo, come mostrano, in modo molto diretto e crudo, i dati sulla presenza di donne in Parlamento ricordati nella premessa; lo dimostra ancora di più, se si vuole, il calo sensibile del livello di elette rispetto ai risultati del 1994 relativo alle legislature iniziate nel 1996 e nel 2001. Nella XII Legislatura alla Camera si era toccato il 14,7% anche grazie alla previsione dell'obbligo dell'ordine alternato di genere nelle liste della quota proporzionale[2]; nelle due legislature iniziate dopo la sentenza n. 422/1995, dunque senza che fosse più previsto alcun meccanismo di (ri)equilibrio di genere, la quota di elette scese rispettivamente al 10,6% e all'11,5%. Questo era il segno evidente che, in mancanza di norme cogenti o anche solo di meccanismi (dis)incentivanti di natura economica (quali quelli che si sarebbero visti in azione in seguito), i partiti avevano ripreso il loro costume precedente e non avevano affatto riconosciuto in concreto «la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare», deludendo così le aspettative espresse nel 1995 dalla Corte costituzionale.

Ho detto, dunque, che sono stati gli stessi comportamenti degli attori politici a dimostrare che, da parte loro, non c'era stata – almeno in quella fase – la maturazione necessaria a comprendere il valore di una presenza equilibrata di donne e uomini tanto nelle strutture interne ai partiti, quanto nelle sedi della rappresentanza e del governo. Si trattava certamente di un problema culturale, sociologico se si vuole, e lo si sarebbe potuto affrontare anche solo in questo modo. Una voce autorevolissima aveva segnalato fin dall'Assemblea costituente che «[l]e Costituzioni si creano con

[2] Si deve peraltro riconoscere che l'incidenza delle persone elette nella quota proporzionale, rispetto al numero di elett* nei collegi uninominali – e con un sistema riconosciuto come meno *woman-friendly* – era comunque limitata.

il costume, con la lenta evoluzione, con successivi adattamenti a bisogni nuovi»[3]: altrettanto poteva dirsi per un principio di livello costituzionale quale la parità di genere, che avrebbe dovuto avere il tempo di maturare nella coscienza dei cittadini – o, almeno, di una loro fascia più ampia possibile – così da poter fare naturale ingresso tra i valori cui era necessario conformarsi per ogni soggetto giuridico.

Eppure, a dispetto di quest'orizzonte ideale, agli occhi di chi scrive ora sembra esserci almeno una forte, valida ragione alla base dell'intervento legislativo: questa sta tutta nella *formulazione* dell'art. 3, comma 2 Cost. Si è autorevolmente sostenuto che tale disposizione «smentisce tutte le affermazioni della costituzione che danno per realizzato quello che è ancora da realizzare», con riguardo innanzitutto all'eguaglianza[4]. Al di là di questo giudizio, ogni singola parola della disposizione è stata approvata dal *plenum* della Costituente è non è giusto non dare alle parole il peso che meritano.

Si sarebbero potuti adottare testi assai meno precettivi e forieri di impegni, come «La Repubblica *non si oppone alla rimozione di ostacoli*» oppure «[…] *promuove la rimozione di ostacoli*». Al contrario, Padri e Madri costituenti hanno scelto di attribuire alla «Repubblica» (dunque a ciascuna delle sue articolazioni, per quanto di competenza) il «compito» di «rimuovere gli ostacoli» (dunque deve farlo, occorre che agisca in modo concreto); hanno deciso che l'intervento tangibile avrebbe riguardato ostacoli di ordine non solo economico, ma anche sociale (categoria più sfuggente e impalpabile, che certamente può contenere anche i pregiudizi, le abitudini e le prassi che limitino la partecipazione delle donne alla vita e alle decisioni dei partiti, nonché la candidatura delle stesse[5]); hanno precisato che gli interventi della Repubblica avrebbero dovuto permettere «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori», tra l'altro, «all'organizzazione politica» del Paese, agendo sui citati ostacoli quando avessero limitato «di fatto […] l'e-

[3] Intervento di Vittorio Emanluele Orlando in A.P., Assemblea Costituente, sed. ant. 23 ottobre 1947, n. 269 – resoconto stenografico, p. 1479.

[4] L. Basso, *Giustizia e potere. La lunga via al socialismo*, in *Quale giustizia*, 1971, p. 654.

[5] Sulle difficoltà espressamente legate a rimuovere ostacoli di ordine esclusivamente sociale, v. A. Giorgis, *Art. 3, 2° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, par. 2.4.

guaglianza dei cittadini» (e certamente quelle stesse prassi, quei pregiudizi per lungo tempo hanno seriamente contribuito a menomare l'eguaglianza tra cittadin* in base al genere, producendo una partecipazione politica decisamente differenziata).

Non si può certo dire che eletti ed elette all'Assemblea costituente avessero già prefigurato o anticipato l'introduzione di meccanismi di quote nel nostro ordinamento: pensarlo sarebbe profondamente scorretto. Non sembra nemmeno giusto, tuttavia, escludere che un intervento normativo statale (o regionale) volto a promuovere un maggior equilibrio tra uomini e donne nella rappresentanza rientri pienamente nella cornice tracciata dall'art. 3, comma 2 Cost. o inquadrarlo così solo qualora si preoccupi di rimuovere ostacoli giuridici alla partecipazione – tra l'altro nemmeno citati nella disposizione costituzionale, come se la loro rimozione da parte del legislatore fosse obbligatoria 'a monte' e implicitamente).

In altre parole, mirare a una maggiore presenza di donne nella sfera pubblica e segnatamente nel circuito politico-rappresentativo, riconoscendo che questo non accade a causa di abitudini, credenze e prassi inveterate e che dunque occorre 'fare qualcosa' per porre rimedio alla situazione è la tipica condizione che richiede l'intervento del legislatore – se falliscono azioni ad altri livelli – per perseguire l'eguaglianza sostanziale. In quelle condizioni, anzi, scelte di astensione che avessero a cuore essenzialmente il rispetto dell'eguaglianza formale, per quanto 'formalmente' (si perdoni il bisticcio) corrette, apparirebbero prima di tutto ingiuste[6].

Non è fuori luogo, da un certo punto di vista, vedere l'intervento del legislatore come una 'sconfitta', quasi a voler certificare che gli attori specifici di un determinato settore (in questo caso, soprattutto i partiti politici) non sono stati in grado di provvedere autonomamente in modo adeguato; ciò detto, è importante saper riconoscere (e accettare) quando un intervento *ope legis* è necessario, per incompleto o imperfetto che sia[7] (e, ovvia-

[6] Ha parlato di recente, con un'immagine piuttosto forte ma eloquente, di «ipocrisia dell'eguaglianza formale» M. Ainis, *La piccola eguaglianza*, Torino 2015, cap. v.

[7] Ha riconosciuto il fallimento di alcune misure di riequilibrio, sottolineando comunque la necessità di non lasciare a quei soli congegni di democrazia paritaria la responsabilità di una rappresentanza più equilibrata P. Faraguna, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa",* in F. Spitaleri (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino 2013, pp. 41-84, spec. 80-82.

mente, pur mettendosi d'impegno per cercare di contenere il più possibile i difetti appena citati).

* * *

Una volta accettato l'*an*, si può – e si deve – ovviamente discutere sul *quomodo*: una discussione tutt'altro che semplice e dagli effetti scontati. Com'è in parte emerso nel capitolo dedicato alle norme e alle riforme costituzionali, alla logica conflittuale degli ordini politici degli uomini e delle donne si affianca un'ulteriore dinamica di conflitto tra (almeno) due ordini e orizzonti politici, che pure sono interni alla stessa compagine delle elette in Parlamento.

Leggendo i resoconti dei lavori parlamentari, specie quelli relativi alle riforme della seconda metà degli anni '90 (anche se, come si è notato, solo nel decennio successivo il principio di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive fu inserito nell'art. 117, comma 7 e nell'art. 51, comma 1 Cost.), era facile notare una spaccatura piuttosto netta nel novero delle deputate e delle senatrici, a volte nemmeno troppo rispettosa delle rispettive appartenenze politiche: la frattura, peraltro, è emersa soprattutto quando era in discussione la possibilità di introdurre quote di genere nella disciplina elettorale o, a monte, di inserire norme costituzionali espressamente volte a consentire le quote stesse.

Da una parte, infatti, un gruppo di donne ha sostenuto con convinzione la linea dell'intransigenza: ciascuna di loro rivendicava il diritto a essere candidate ed elette per il proprio valore, per le proprie competenze e in base a ciò che avrebbero potuto fare anche a beneficio delle donne, rifiutando decisamente ogni meccanismo di riserva di candidature che avrebbe assecondato la logica della 'specie protetta'[8]. Sullo stesso lato dello scontro

[8] Era il caso, ad esempio, dell'intervento di Angela Napoli (allora An) nel corso della discussione della futura legge cost. n. 1/1999: «Ritengo […] che la presenza delle donne sia una legge insita nella Costituzione; i singoli partiti devono cambiare la mentalità e la cultura rispetto alla necessità della presenza femminile […]. Non intendo che la presenza di una semplice candidatura, che non sempre viene tramutata in elezione perché la scelta è operata dall'elettore, mi sia destinata per imposizione elettorale. Non mi sento […] di appartenere ad una categoria protetta! Ritengo di dover essere eletta, se valgo, perché valgo, perché sono donna, perché posso contribuire a dare un supporto per la soluzione

si ritrovavano le deputate che, pur convinte della necessità di inserire nella Costituzione il principio di pari opportunità nell'accesso alle cariche pubbliche, ritenevano opportuno operare solo riforme organiche, coordinate e complessive, senza procedere 'per gradi'[9].

Dall'altra, varie colleghe hanno perseguito con costanza la linea della concretezza, volta a ottenere i primi risultati in tempi contenuti; a un atteggiamento oppositivo, volto a ottenere solo l'attuazione piena di quanto ritenuto necessario, preferivano una posizione meno rigida, più incline ad accettare un'attuazione graduale del proprio disegno, a costo di arrivarci per aggiustamenti successivi[10].

---

dei nostri problemi. Per piacere, finiamola con il tirare in ballo questo principio solo in determinate leggi e, soprattutto, finiamola di fare ricorso a queste strategie che impongono una rivisitazione delle leggi elettorali esistenti e, quindi, imporranno di nuovo la presenza delle quote» (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 27 luglio 1999, n. 577 – resoconto stenografico, p. 127).

[9] V. l'intervento di Claudia Mancina (Ds): «Sono assolutamente convinta […] che una democrazia nella quale la presenza delle donne nelle assemblee elettive e nei centri di decisione politica è così limitata […] sia una democrazia gravemente incompiuta […]. Quindi, è importante introdurre nella Costituzione un principio che riguardi un impegno da parte del legislatore a favorire una maggiore presenza politica delle donne. […] Proprio perché il principio […] attiene ai fondamenti della democrazia, non credo che sia né giusto, né opportuno, introdurlo in un punto della Costituzione che riguarda soltanto le leggi regionali. Questo è un modo di svilire, da un lato il principio di democrazia che riguarda la maggior presenza politica delle donne, dall'altro la considerazione che dovremmo avere per un testo costituzionale […] che non può essere utilizzato come un tram su cui salire senza avere un'ottica generale della questione» (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 27 luglio 1999, n. 577 – resoconto stenografico, p. 124).

[10] Cfr. l'intervento di Anna Maria De Luca (Fi): «le donne nel paese chiedono a questo Parlamento di fare un passo concreto, non chiacchiere, vi prego! D'accordo, non sarà il massimo, ma è un passo, un segnale. Inseriamo il principio a livello regionale, è il primo passo che dobbiamo compiere, è qualcosa, un segnale. In seguito, quando sarà il momento, rifaremo tutto nella maniera corretta, a livello nazionale, con tutto cio` che ne discenderà. Credo che nel nostro paese le donne abbiano veramente bisogno di qualcosa di tangibile» (A.P., Camera dei Deputati – XIII Legislatura, sed. 27 luglio 1999, n. 577 – resoconto stenografico, p. 128). V. anche le parole di Tiziana Parenti (Sdi): «Colleghe, se ogni volta rimandiamo a quando sarà fatto tutto il mondo, sostenendo che allora ci saremo anche noi, non ci saremo mai. Con molto senso pratico cominciamo a pretendere la rappresentanza anche a livello regionale. Quando poi ci sarà il grande progetto universale, avremo già il principio fissato nella Costituzione. Se non riusciamo a renderci conto del fatto che siamo responsabili da sole di ciò che ci conquistiamo e a smettere di soffrire del

Questa dinamica ha certamente rallentato e reso accidentato il cammino delle riforme costituzionali[11] e l'approvazione delle norme primarie in materia di promozione della partecipazione delle donne e di (ri)equilibrio di genere nelle istituzioni. Bisogna ammettere che, almeno con riferimento agli anni più recenti (gli ultimi cinque, forse poco di più), l'atteggiamento di parte del personale politico verso le questioni di genere nella rappresentanza politica è cambiato. Da una parte, come si è anticipato, all'indomani delle elezioni politiche del 2013, alla Camera il tasso di presenza di donne all'interno dell'assemblea è stato pari al 30,1%, il livello più alto mai raggiunto fino ad allora: il risultato è tanto più significativo ove si consideri che esso è stato ottenuto benché la legge elettorale applicata non prevedesse alcun congegno di democrazia paritaria[12].

Dall'altra, nelle ultime due leggi elettorali approvate dal Parlamento (così come nell'*iter* dei testi sulla regolazione dei partiti e del loro finanziamento), l'inserimento delle norme relative all'equilibrio di genere – non più necessariamente dovuto all'approvazione di emendamenti presentati da donne parlamentari – è avvenuto in modo molto più condiviso e meno polemico rispetto al passato (non di rado, non si è nemmeno provveduto a discussioni sui punti interessati). Lo stesso atteggiamento, peraltro, non può dirsi diffuso in modo omogeneo pure a livello regionale, come hanno dimostrato le bocciature della doppia preferenza di genere avvenute in alcune Regioni.

* * *

complesso della riserva indiana, siamo più nemiche di noi stesse che degli uomini» (*Ivi*, p. 128-129).

[11] Al quale certo non ha giovato l'atteggiamento di un discreto numero di uomini, pronti ad attaccare le potenziali umiliazioni che determinati congegni – a partire dalle quote – avrebbero potuto infliggere alle donne, ma non altrettanto solleciti a proporre soluzioni diverse in grado di produrre comunque risultati apprezzabili in materia di genere e rappresentanza.

[12] Si deve però riconoscere che al risultato piuttosto positivo per l'Italia hanno concorso in gran parte la *technicality* della lista 'bloccata' e la scelta di alcuni partiti – in particolare del Pd, che a Montecitorio ha ottenuto il premio di maggioranza – di presentare comunque liste equilibrate sul piano del genere e collocare un buon numero di donne nelle posizioni più elevate, con più possibilità d'elezione.

Volendo ragionare in prospettiva, certamente in futuro occorrerà mantenere salda l'attenzione sulle questioni di genere legate alla rappresentanza. Ovviamente la materia interessa una pluralità di discipline, dalla scienza politica alla filosofia, fino alla sociologia e naturalmente al mondo ampio dei *gender studies*; interessa e deve interessare, tuttavia, anche il diritto costituzionale, sia per le implicazioni in termini di eguaglianza sostanziale ricordati prima, sia perché inevitabilmente la qualità della rappresentanza – nel senso più volte ricordato nei capitoli precedenti – ha ricadute sulla qualità dell'intera democrazia, sul suo funzionamento e sulla sua legittimazione[13].

Certamente in futuro si dovrà ragionare sulla natura delle disposizioni da mantenere, modificare o sopprimere. L'inserimento di quote di genere anche nell'ultima legge elettorale politica approvata dal Parlamento è stato una necessità, sia per ragioni giuridiche (le riforme costituzionali del 2001 e del 2003 rendevano obbligatorio prevedere qualche intervento del legislatore in tema di democrazia paritaria, anche se ovviamente c'era discrezionalità su quali sistemi attuare[14]), sia per ragioni pratiche: un cambio piuttosto radicale del sistema elettorale, con un esito ancora abbastanza imprevedibile soprattutto quanto alla determinazione delle persone elette, avrebbe potuto provocare un 'arroccamento' del ceto politico maschile che ancora domina all'interno dei partiti e avrebbe potuto cercare di autoconservarsi ove non ci fossero state regole chiare e stringenti a impedirlo. Naturalmente, una volta verificati gli effetti delle norme, sarà possibile in un secondo tempo intervenire per eliminare o ridurre i punti di debolezza eventualmente emersi.

Incidentalmente, in sede di revisione, si dovrebbe affrontare anche una questione terminologica, visto l'uso indebitamente fungibile di 'sesso' e 'genere' che si è fatto fin qui nelle norme statali e regionali (e, volendo,

[13] Ha ribadito anche non troppo tempo fa – sebbene da allora a oggi la situazione sia cambiata almeno in parte – che «[u]n sistema nel quale la maggioranza dei cittadini non ha né potere né voce nelle sedi in cui le decisioni vengono assunte, difficilmente può pretendere di qualificarsi "democratico"» L. Carlassare, *La parità dei sessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Del Re, V. Longo, L. Perini (a cura di), *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Milano 2010, pp. 11-23, spec. 22.
[14] Insiste sul fatto che anche per le norme costituzionali italiane le quote non sono obbligatorie E. Pazè, *Diseguali per legge. Quando è più forte l'uomo e quando è più forte la donna*, Milano 2013, pp. 253-255.

anche all'interno degli statuti dei partiti)[15]: gli studi distinguono i concetti, riguardando il primo le differenze biologiche e anatomiche tra maschio e femmina, il secondo le differenze socialmente costruite a partire dai due sessi e al bagaglio di attese e comportamenti 'appropriati' connessi all'essere uomo o donna[16].

Posto che l'introduzione del concetto di 'genere' è piuttosto recente, essendosi affacciato nel dibattito scientifico circa quarant'anni fa, è un dato di fatto che per molto tempo le norme abbiano parlato quasi soltanto di sessi, volendosi riferire soprattutto al sesso anagrafico-giuridico, facendolo coincidere in sostanza con le differenze biologiche di cui si è detto. Le disposizioni costituzionali introdotte tra il 2001 e il 2003 parlano invece di parità o pari opportunità «tra donne e uomini», riferendosi dunque – si spera consapevolmente – ai generi, anche se devono tuttora convivere con altre disposizioni che mantengono il riferimento ai sessi (specie l'art. 3, comma 1 e soprattutto – per quanto interessa qui – il primo periodo dell'art. 51, comma 1).

Anche nelle disposizioni regionali, se in una prima lunga fase le affermazioni di principio e le quote erano riferite solo ai sessi, sono comparsi Statuti e leggi frutto di riflessioni più mature e meditate: il concetto di genere è stato così inserito anche in quelle fonti, riconoscendo tra l'altro la maggiore importanza di un concetto soggettivo (il genere) rispetto a uno oggettivo e noto alla legge da tempo immemore (il sesso). La tendenza, però, non è omogenea: la legge elettorale abruzzese, tra le ultime a essere approvate (nel 2013), parla ancora di sessi; del resto, lo fanno pure i vincoli di principio per le Regioni inseriti nel 2016 all'interno della 'legge cornice' n. 165/2004. Benché la differenza terminologica non abbia risvolti sul piano giuridico (quasi sempre, in concreto, dal punto di vista dell'elettorato attivo e passivo le categorie di sesso e genere si equivalgono), che legislatori

[15] M. Caielli, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale, in Osservatorio sulle fonti,* 2010, p. 10 rileva giustamente che «[i] due termini paiono […] essere adoperati, nel linguaggio giuridico italiano, come sinonimi quando invece tali non sono».

[16] Per un approfondimento minimo sul tema, v. almeno E. Ruspini, *Le identità di genere*, Roma 2009[2]; S. Piccone Stella, C. Saraceno, *Genere. La costruzione sociale del maschile e del femminile*, Bologna 1996 (v. spec. il contributo introduttivo delle curatrici, *La storia di un concetto e di un dibattito*).

e interpreti sappiano inquadrare la questione in termini di genere, invece che di sesso, sarebbe indice di maggior attitudine a cogliere la complessità e la ricchezza del tema trattato fin qui.

Tornando alle possibili evoluzioni della normativa in materia di genere e rappresentanza – sempre volte a migliorare la comunità politica e la completezza della sua azione attraverso la piena cittadinanza dell'identità e della 'differenza' femminile[17] – pare opportuno riflettere sull'episodio più recente di ingegneria elettorale visto in Italia, quello che ha portato all'appena entrata in vigore l. n. 165/2017. Esso, infatti, dopo tre tornate elettorali politiche, ha ripristinato una parte di competizione svolta sulla base di collegi uninominali: al momento, questi sono i soli per i quali le misure di equilibrio previste (ossia il tetto massimo di presenza del 60% per il sesso più rappresentato all'interno delle candidature di collegi uninominali) sembrano non assicurare serie garanzie su un minimo di equilibrio finale delle persone elette (le candidature uninominali di una forza politica, per dire, potrebbero essere pienamente paritarie, ma le donne potrebbero essere tutte sconfitte o in gran parte).

In effetti non sono mancate, anche in un passato non troppo lontano, proposte per consentire all'elettore di non avere una scelta obbligata anche in caso di collegi uninominali: si trattava, in particolare, del c.d. sistema della 'coppia aperta', per cui ogni partito o coalizione di simboli doveva poter candidare nel singolo collegio non un solo candidato, ma una coppia formata da un uomo e una donna e gli elettori erano chiamati a scegliere uno dei due; il seggio sarebbe andato alla lista o allo schieramento più votati (dopo la somma dei suffragi della coppia) e sarebbe assegnato a chi, nella coppia, avesse raccolto più consenso[18].

Può essere utile, in questo senso, guardare a esperienze territorialmente vicine. In Francia, per esempio, la *loi* n. 2013-403 del 17 maggio 2013 ha introdotto il c.d. 'scrutinio binominale paritario': i partiti nei vari di-

[17] Cfr., molto di recente, L. Lorello, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino,* in *Aic - Osservatorio costituzionale*, 2017, n. 2, p. 19.

[18] Per la proposta v. L. Carlassare, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. Bimbi, A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Torino 1997, pp. 90-92 e L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova 2002, pp. 52-55.

partimenti candidano coppie miste di candidat* (un uomo e una donna, nessun* dei due può essere elett* senza l'altr*)[19]. Anche in Italia, peraltro, nell'ultimo scampolo della XVII Legislatura c'è stato chi ha suggerito l'adozione di un sistema simile, anche se il funzionamento risulta più complesso: diviso tutto il territorio nazionale in collegi binominali (in cui assegnare i due seggi ai primi due candidati più votati), ogni forza politica/coalizione candida una coppia mista e ogni elettore può dare due voti (uno a una persona candidata della coppia, l'altro – facoltativo – a un'altra candidatura di genere diverso; se i due voti vanno alla stessa coppia ciascuno vale 0,5, se vengono beneficiate due persone candidate in due coppie diverse ogni voto vale 1; l'eventuale unico voto espresso vale 1)[20].

A dispetto della complessità del sistema, vale la pena studiare meglio questa possibilità, al pari di altre soluzioni possibili, per infondere maggior attenzione all'equilibrio di genere in un sistema normalmente ritenuto poco ideale per le candidature femminili. Di certo tanto a livello statale, quanto a livello regionale, resta la possibiltà di elaborare e proporre soluzioni ulteriori, vista l'ampia discrezionalità legislativa che la dottrina riconosce in questo settore[21].

[19] Sul punto ha scritto assai di recente C. Spiniello, *Égalité, Parité, Constitutionalité. A proposito delle azioni positive in materia elettorale: Francia e Italia a confronto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017.

[20] A.S. n. 2876, «Testi unici delle leggi elettorali politiche della Repubblica italiana», a prima firma di Luigi Compagna (Idea).

[21] M. Olivetti, *Le quote di genere nell'ordinamento italiano,* in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, Padova 2011, pp. 235-256, spec. 252.

Bibliografia

Aa.Vv., *Cinquanta anni dal voto alle donne 1945-1995. Atti del convegno svoltosi alla Camera dei deputati il 24 febbraio 1995 e documentazione allegata*, Roma 1996.

Aa.Vv., *Il voto alle donne. Le donne dall'elettorato alla partecipazione politica*, Roma 1965.

Abbondante F., *Democrazia paritaria e partecipazione politica. Alla ricerca di un equilibrio fra pari opportunità ed eguaglianza sostanziale*, Napoli 2013.

Agrò A.S., *Art. 3, 1° comma*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975 (*Principi fondamentali*).

Ainis M., *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 582-608.

Ainis M., *L'eccezione e la sua regola*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 891-896.

Ainis M., *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2, pp. 359-372.

Ainis M., *La piccola eguaglianza*, Einaudi, Torino 2015.

Allegri M.R., *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Aic - Osservatorio costituzionale*, 2014.

Amato G., *Separati al seggio. Cambierò la legge*, in *Corriere della Sera*, 26 ottobre 2006, pp. 1 e 17.

Amato G., *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 2012, n. 4.

Ambrosini A., Zanobini G., voce *Capacità giuridica*, in *Enciclopedia italiana*, vol. viii, Roma 1930.

Amorevole R.M., *Donne, lavoro, diritti in Italia: una disamina per casi*, in Th. Casadei (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*. Torino 2015, pp. 227-243.

Amorevole R.M. *Donne e politica: il ruolo delle Consigliere di parità*, comunicazione al convegno *Con gli occhi delle donne. Il corpo delle donne e la politica*, Parma, 14 novembre 2016.

Antoniolli Deflorian L., voce *Parità tra uomo e donna*, in *Dig. disc. priv.*, Torino 2000.

Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009.

Balboni E., *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004.

Balboni E., *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 467-477.

Ballestrero M.V., *"Goals are good but quotas are bad". Discutendo di azioni positive e di quote*, in *Ragion pratica*, 1995, n. 5, pp. 255-265.

Ballestrero M.V., *Azioni positive punto ed a capo*, in *Lavoro e dir.*, 1996, p. 122 ss.

Ballestrero M.V., *Azioni positive e quote nel giudizio di due autorevoli Corti*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di quote al vaglio di legittimità*, Trento 1997, pp. 37-56.

Barbera A., *Una democrazia con i partiti*, in *Dem. dir.*, 1992, n. 4, pp. 197-218.

Barbera M., voce *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro (I - Profili sostanziali)*, in *Enciclopedia giuridica,* Roma 2008.

Barile P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna 1984.

Bartole S., voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. x, Torino 1995, p. 705 ss.

Bartole S., voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2000, p. 398 ss.

Bartole S., Bin R., Falcon G., Tosi R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, iBologna 2005.

Basso L., *Giustizia e potere. La lunga via al socialismo*, in *Quale giustizia*, 1971, p. 654.

Basso L., *L'utilizzazione della legalità nella fase di transizione al socialismo*, in *Problemi del socialismo*, 1971, n. 5/6, pp. 818-862.

Battaglia F.M., *Stai zitta e va' in cucina. Breve storia del maschilismo in politica da Togliatti a Grillo*, Torino 2015.

Belletti M., *"Torniamo allo Statuto"… regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 1016-1037.

Belletti M., *Forma di governo, Presidente di Regione e Giunta regionale tra giurisprudenza costituzionale e attuazione statutaria*, in M. Belletti, F. Mastragostino, L. Mezzetti (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Torino 2016, pp. 55-83.

Bertolini F.S., *Requisiti di eleggibilità e parametri di controllo della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 569 ss.

Bettinelli E., *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo precostituente. All'origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, in E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica*, Bologna 1979.

Bettinelli E., *Alle origini della democrazia dei partiti*, Milano 1982.

Bettinelli E., voce *Diritto di voto*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1990.

Bianchi L., *Le norme di principio negli Statuti*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino 2006, pp. 45-57.

Bigaran M.P., *Progetti e dibattiti parlamentari sul suffragio femminile: da Peruzzi a Giolitti*, in *Rivista di storia contemporanea,* 1985, n. 1, pp. 50-82.

Bilancia F., *Ancora sull'"atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista Aic*, 2012, n. 4.

Bimbi F, Del Re A., *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Torino 1997.

Bin R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996.

Bin R., *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, pp. 39-45.

Bin R., *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 419-433.

Bin R., *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2004.

Bin R., *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 909-919.

Bin R., *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2007, n. 1., pp. 11-52.

Biondi F., *Il finanziamento dei partiti politici*, in F. Biondi, G. Brunelli, M. Revelli, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli 2016, pp. 37-84.

Biondi F., *Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua "abolizione",* in G. Tarli Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli 2016, p. 11 ss.

Biscaretti Di Ruffìa P., *I partiti nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, 1950, p. 11 ss.

Blando F., *«Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012.

Bonfiglio S., *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano 1993.

Bonfiglio S., *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna 2013.

Bonfiglio S., *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2015, n. 3, pp. 16-35.

Bonfiglio S., *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino 2016.

Borrello R., voce *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. xiv, Roma 2004.

Bosna V., *Salvatore Morelli in difesa delle donne nell'Italia risorgimentale*, Roma 2012.

Brunelli G., *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne*, in *Dir. e soc.*, 1994, n. 3, pp. 545-593.

Brunelli G., *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3272 ss.

Brunelli G., *Le "quote" riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, n. 3, pp. 541-543.

Brunelli G., *Un "ombrello" costituzionale per le azioni positive elettorali,* in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, p. 615 ss.

Brunelli G., *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, pp. 13-24.

Brunelli G., *Un* overruling *in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, 2003, p. 902 ss.

Brunelli G., *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.

Brunelli G., *Donne e politica*, Bologna 2006.

Brunelli G., *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. Biondi, G. Brunelli, M. Revelli, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli 2016, pp. 7-35.

Brunelli I., *Il suffragio politico femminile ne' suoi criteri giuridici*, Torino 1910.

Buratti A., *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano 2006.

Bryce J., *Costituzioni flessibili e rigide*, Milano 1998 (ed. orig. 1901).

Bufalini F., *Commento teorico-pratico della legge e del regolamento comunale e provinciale*, Torino 1881.

Buonomo G., *Sulle pari opportunità (elettorali) tra uomo e donna la Corte ci ripensa*, in *Dir. e giust.*, 2003, n. 8, p. 31 ss.

Buttarelli A., *Sovrane. L'autorità femminile al governo*, Milano 2013.

Caielli M., *Le azioni positive in materia elettorale nell'ordinamento francese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 871 ss.

Caielli M., *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come azioni positive*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, pp. 46-50.

Caielli M., voce *Azioni positive*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. 2008.

Caielli M., *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *Federalismi.it*, 2009, n. 16.

Caielli M., *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010.

Caielli M., *Articolo 117, comma 7*, in in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna 2018, pp. 357-360.

Calamandrei P., *Lodovico Mortara*, in *Rivista di diritto civile*, 1937, n. 39, pp. 464-467.

Califano L., *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi*, in *Quad. cost.*, 2001, n. 1, pp. 140-142.

Califano L., *Corte e Parlamento in sintonia sulle «pari opportunità»*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 366-367.

Califano L., *Azioni positive e rappresentanza politica dopo le riforme costituzionali*, in Ead. (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Torino 2004, p. 47 ss.

Califano L., *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010.

Califano L., *Eguaglianza, diritti e partecipazione femminile alla vita democratica: la parità dei sessi nella rappresentanza politica, riforme costituzionali e 'quote di genere'*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano 2011, p. 71 ss.

Camera dei Deputati - Servizio Studi, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Dossier n. 116, Roma 2016[5].

Canzian N., Vigevani G.E., *Intervento* all'interno di *Forum IV*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il* Rosatellum bis (*Giurisprudenza italiana – Gli speciali*), Milano 2018, p. 56.

Canzian N., Vigevani G.E., *Intervento* all'interno di *Forum VI*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il* Rosatellum bis (*Giurisprudenza italiana – Gli speciali*), Milano 2018, p. 56.

Cappiello A.A., *Infrangere il tetto di vetro. Quindici anni di politica per le donne*, Roma 1999.

Caravita B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova 1984.

Caretti P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino 2006.

Carlassare L, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività,* in F. Bimbi, A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Torino 1997, pp. 81-92.

Carlassare L., *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, in L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova 2002, pp. 1-66.

Carlassare L., *Considerazioni conclusive*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, pp. 243-251.

Carlassare L., *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 364-371.

Carlassare L., *Parere sulla legittimità costituzionale di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, in Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, *Regioni: quali statuti e quali leggi elettorali?*, Roma 2003, pp. 76 ss.

Carlassare L., *Leggi e Statuti regionali per una "democrazia paritaria"*, in Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, *Regioni: quali statuti e quali leggi elettorali*, Roma 2003, pp. 96-110.

Carlassare L., *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004.

Carlassare L., *La parità dei sessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Del Re, V. Longo, L. Perini (a cura di), *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Milano 2010, pp. 11-23.

Carlassare L., *La legittimità della "preferenza di genere": una nuova sconfitta della linea del governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 2010, n. 1, pp. 81-84**.**

Carli M., *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del* simul-simul, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 415-418.

Carlotto I., *La legge elettorale del Veneto*, in P. Cavaleri, E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino 2013, pp. 203-210.

Carnevale P., *Il Parlamento*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino 2012, pp. 253-355.

Cartabia M, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2003, p. 109 ss.

Cartabia M., *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, pp. 148-170.

Casadei Th., *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, Roma 2017.

Cassetti L., *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Umbria nella VII legislatura (2000-2005)*, in *Federalismi.it,* 2005.

Catelani E., *La tutela delle pari opportunità negli statuti e nella legislazione elettorale*, in E. Catelani, E. Cheli (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna 2008.

Catelani E., *Le modifiche alla legge elettorale della Regione Umbria 23 febbraio 2015 n. 4 fra profili formali e dubbi di costituzionalità*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015.

Cavarero A., *L'ordine dell'uno non è l'ordine del due*, in M.L. Boccia, I. Peretti (a cura di), *Il genere della rappresentanza* (*Materiali e atti*, supplemento al n. 1/1988 di *Democrazia e diritto*), Roma 1988, pp. 67-80.

Ceccanti S., *Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e di lingua*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, p. 91 ss.

Ceccanti S., *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004 (26 febbraio).

Ceccanti S., *Azioni positive e rappresentanza: nuove cautele da sostituire alle vecchie*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, pp. 176-179.

Ceccanti S., *Tre brevi riflessioni: motivazioni per il no al ballottaggio, auto-applicatività garantita, modifiche opportune per un'armonizzazione ragionevole*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 1.

Ceccarelli S., *Anna Maria Mozzoni. La vicenda di una donna che si è battuta per altre donne*, Rimini 2016.

Cedroni L., *I dilemmi della rappresentanza*, in *Dem. dir.*, 1996, pp. 283-301.

Cedroni L., *Rappresentanza e partiti politici nella società della comunicazione*, Formetto 1998.

Celotto A., *Art. 3, 1° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.

Celotto A., *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 1.

Cermel M., *La democrazia nei partiti*, I-II, Milano, 1998-2003.
Cerri A., voce *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. xxxii, Roma 1994.
Cerrina Feroni G., *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rass. parl.*, 2007, n. 2.
Cerrina Feroni G., Frosini T.E., Torre A. (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. i, Milano-Padova 2016.
Chiaia M., *Introduzione*, in C. Sepe e P. Izzi Di Paolo (a cura di), *Il voto alle donne cinquant'anni dopo*, Roma 1996, p. xxvii-xxxvii.
Chiara G., *La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella riforma degli statuti regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2001, n. 2, p. 839 ss.
Ciancio A., *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015 (11 settembre).
Cigarini L., *Sulla rappresentanza politica femminile*, in Ead., *La politica del desiderio*, Parma 1995.
Cinanni G., *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3283-3293.
Cipriani F., *Lodovico Mortara nella storia del diritto italiano*, in N. Sbano (a cura di), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, Bologna 2004, pp. 35-63.
Clementi F., *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 6.
Clementi F., *La legge elettorale regionale*, in M. Volpi, F. Clementi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Torino 2016, pp. 72-79.
Coduti D., *Art. 58*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.
Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna, *Donne e diritto. Due secoli di legislazione – 1796/1986*, vol. 2, Roma 1988.
Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma 2013.
Conti Odorisio G. (a cura di), *Salvatore Morelli: politica e questione femminile*, L'ed, Roma 1990.
Conti Odorisio G. (a cura di), *Salvatore Morelli (1824-1880): Emancipazione e democrazia nell'Ottocento europeo*, Esi, Napoli 1992.
Conti Odorisio G., *Ragione e tradizione. La questione femminile nel pensiero politico*, Roma 2005.

Conti Odorisio G., Taricone F., *Per filo e per segno. Antologia di testi politici sulla questione femminile dal* xvii *al* xix *secolo*, Torino 2008.

Cortelazzo M.A., Di Benedetto C., Viale M. (a cura di), *Le "Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione" tradotte in italiano. Omaggio al Ministro dell'Interno*, Padova 2008.

Costanzo P. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino 2011.

Costanzo P., Giovannelli A., Trucco L. (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Torino 2015.

Costanzo P., Trucco L., *iii – Le "fondamenta": il sistema di voto*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il* Rosatellum bis (*Giurisprudenza italiana – Gli speciali*), Milano 2018, pp. 50-54.

Costanzo P., Trucco L., *iv – I "pilastri" del sistema: l'assegnazione dei seggi*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il* Rosatellum bis (*Giurisprudenza italiana – Gli speciali*), Milano 2018, pp. 73-87.

Cosulich M., *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008.

Cosulich M., Contra Italicum, *ovvero dell'ordinanza del Tribunale di Messina del 17 febbraio 2016*, in *Aic - Osservatorio costituzionale*, 2016.

Council of Europe – Gender Equality Commission, *Gender Equality Glossary*, Council of Europe, Strasbourg 2015.

Covino F., *La natura prescrittiva del principio di riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista Aic*, 2012, n. 3.

Crisafulli V., *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della corte*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 862 ss.

Crisafulli V., *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, 1960, p. 265 ss.

Crisafulli V., *I partiti nella Costituzione italiana*, in Aa.Vv., *Studi per il* xx *anniversario dell'Assemblea costituente*, tomo ii, Firenze 1969, p. 113 ss.

Curreri S., *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006 (18 aprile).

Cutrufelli M.R., *Il giudice delle donne*, Milano 2016.

D'Aloia A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova 2002.

D'Aloia A., *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003.

D'Aloia A., *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano 2011, pp. 49-70.

D'Amelio M., *Il suffragio elettorale femminile*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1926, n. 18, pt. 1, pp. 145-164.

D'Amico M., *Il difficile cammino della democrazia paritaria,* Torino 2011.

D'Amico M., *L'eguaglianza tra i sessi e la rappresentanza*, in F. Rescigno (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino 2016, pp. 75-95.

D'Amico M., *Perché… non tocca i principi della prima parte della Costituzione, ma anzi li valorizza*, in Aa.Vv., *Perché sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, Roma-Bari 2016.

D'Amico M., Concaro A., *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Torino 2006.

D'Amico M., Puccio A. (a cura di), *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle imprese*, Milano 2013.

D'Antonio M., Negri G., *Raccolta degli statuti dei partiti politici in Italia*, Milano 1958.

D'Antonio M., Negri G., *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano 1983.

Danesi A., *Lo Statuto della Regione Lazio*, in M. Ruotolo, G. Serges (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino 2012, pp. 28-47.

Deffenu A., *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001, n. 2, p. 609 ss.

Deffenu A., *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, p. 617 ss.

Deffenu A., *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, pp. 67-73.

Deffenu A., *Parità dei sessi in politica e controllo della Corte: un* revirement *circondato da limiti e precauzioni*, in *Le Regioni,* 2003, p. 918 ss.

Deffenu A., *Art. 117, 7° comma*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.

Deffenu A., *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino 2012.

De Leo M., Taricone F., *Per una storia del voto alle donne*, in F. Taricone, M. De Leo (a cura di), *Elettrici ed elette. Storia, testimonianze e riflessioni a cinquant'anni dal voto alle donne* (Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna), Roma 1996, pp. 7-15.

De Siervo U., *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3268 ss.

Del Pennino A., Compagna L., *Il principe indisciplinato: l'Italia dei partiti*, Soveria Mannelli 2006.

Di Sarcina F., *L'Europa delle donne. La politica di pari opportunità nella storia dell'ntegrazione europea (1957-2007)*, Bologna 2010.

Di Sarcina F., *Donne ai vertici. Quale* empowerment *di genere nell'Unione Europea?*, in F. Di Sarcina (a cura di), *Cultura di genere e politiche di pari opportunità. Il* gender mainstreaming *alla prova tra UE e Mediterraneo*, Bologna 2014, pp. 83-104.

Dickmann R., *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012.

Dickmann R., *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012 (26 novembre).

Dickmann R., *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 5.

Dickmann R., *La Corte costituzionale trasforma l'*Italicum *in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 4.

Dolso G.P., *Art. 3*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, p. 14 ss.

Duguit L., *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris 1907.

Duranti S., *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *Federalismi.it*, 2005, n. 7.

Dworkin R., *I diritti presi sul serio*, Bologna 1982 (ed. orig. 1977).

Elia L., *I partiti italiani visti attraverso i loro Statuti,* in *Cronache sociali*, 1948, n. 3, pp. 8-11.

Elia L., *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti fra partiti e istituzioni*, in Aa.Vv., *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, Cadenabbia, 1965, p. 67 ss.

Esposito C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, p. 215 ss.

Esposito C., *Le donne e i pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 869 ss.

European Committee for Equality between Women and Men, *The Democratic Principle of Equal Representation: Forty Years of Council of Europe Activity*, Proceedings of the Seminar, Strasbourg, 6 And 7 November 1989, [s.c.] 1992.

Falcone A. (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano 2011.

Falcone A., *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista Aic*, 2016, n. 1.

Falzone V., Palermo F., Cosentino F. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano 1976.

Fanello Marcucci G., *Il contributo delle donne all'Assemblea costituente*, in Aa.Vv., *Le donne e la Costituzione*, Roma 1989, pp. 119-132.

Faraguna P., *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa",* in F. Spitaleri (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino 2013, pp. 41-84.

Favini G., *Nota* a C. app. Brescia, 10 ottobre 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, coll. 1316-1318.

Ferioli E.A., *Principi e diritti statutari*, in P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino 2015, pp. 27-40.

Ferioli E.A., *Principi statutari,* in M. Della Morte, G. Meloni (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Torino 2017, pp. 12-28.

Ferraiuolo G., *Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 15.

Ferrara G., *Corte costituzionale e principio d'uguaglianza*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna 1978, p. 89 ss.

Ferrari G., voce *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. xiv, Milano 1965.

Ferri G., *Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la "preferenza di genere" in Campania*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 902-915.

Ferri G.D., *Studi sui partiti politici*, Roma s.d. (ma 1950), p. 167 ss.

Fiorillo V., Rubechi M., *L'organizzazione del Consiglio – Assemblea legislativa regionale*, in L. Califano, G.M. Salerno (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Torino 2012, pp. 39-53.

Forlenza F., *Le elezioni amministrative della prima Repubblica. Politica e propaganda locale nell'Italia del secondo dopoguerra (1946-1956)*, Roma 2008.

Fortino M., voce *Parità dei sessi*, in *Enc. dir.*, vol. xxxi, Milano 1981.

Franco L., *La differenza di genere fra rappresentanza e rappresentatività nella sentenza n. 35/2017 della Corte costituzionale*, in G. Ferri (a cura di), *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, Napoli 2017, pp. 123-138.

Frosini T.E., *La modifica dell'art.51 Cost.: problemi e prospettive*, in *Rivista Aic*, 17 marzo 2003, consultabile al link <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/attualita/frosini.html> (visitato il 22 giugno 2018).

Frosini T.E., *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, in G. Arcoleo, *Discorsi parlamentari*, Bologna 2005, p. 13 ss.

Furlan F., *Art. 48*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, p. 484 ss.

Fusaro C., *Le forme di governo regionali*, in G. Branca, A. Pizzorusso (direto da), *Commentario della Costituzione* (*Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, a cura di M. Carli e C. Fusaro), Bologna-Roma 2002, pp. 37-158.

Fusaro C., Rubechi M., *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, n. 6, pp. 1007-1043.

Gabba C.F., *Della condizione giuridica delle donne. Studi e confronti*, Torino 1880.

Gabrielli P., *Il 1946, le donne, la Repubblica*, Roma 2009.

Gabrielli P., *Il primo voto. Elettrici ed elette*, Roma 2016.

Gaffuri V., *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in P. Costanzo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino 2011, pp. 56-63.

P. Gaiotti De Biase, *Che genere di politica?*, vol. 1, Roma 1998.

G. Galeotti, *L'autorizzazione maritale nel primo codice civile unitario: un istituto "estraneo" alla tradizione italiana?*, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, 2005, n. 2, pp. 155-182.

Galeotti G., *Storia del voto alle donne in Italia. Alle radici del difficile rapporto tra donne e politica*, Roma 2006.

Gambino S., *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina),* in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 343-375.

Gambino S., *Sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano 2011, pp. 3-31.

Garlati L., *Uomini che decidono per le donne. Il suffragio femminile nel dibattito parlamentare dell'Italia post unitaria (1861-1920)*, in *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, 2015, n. 9, pp. 80-123.

Gazzetta L., Sega M.T., *Movimenti di emancipazione: reti, iniziative, rivendicazioni (1866-1914)*, in N.M. Filippini (a cura di), *Donne sulla scena pubblica. Società e politica in Veneto tra Sette e Ottocento*, Milano 2006, p. 138-217.

Gemma G., *Democrazia e costituzionalismo nel pensiero di Arcoleo*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 1

Ghersi L., Scimè F., *Testo commentato della legge regionale 3 giugno 2005, n. 7*, Palermo 2005, in <www.ars.sicilia.it>.

Gianformaggio L, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco (a proposito della sentenza n. 422/1995 della Corte costituzionale)*, in *Foro it.*, 1996, I, coll. 1961-1976.

Gianformaggio L., *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, pp. 74-78.

Gianformaggio L., *Eguaglianza, donne e diritto*, il Mulino, Bologna 2005.

Giannattasio C., *Sul voto alle donne*, in *Nuova Rassegna*, 1945, pp. 56-64.

Gigante M., *Il dibattito costituzionale*, in Ead. (a cura di), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli 2007, pp. 9-43.

Gigliotti A., *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, 2009.

Giorgis A., *Art. 3, 2° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.

Giordano A., *Comento al Codice civile del Regno d'Italia*, Napoli 1866.

Girotto D., *Quote 'elettorali' e quote 'politiche' nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, in S. Serafin, M. Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine 2012, pp. 153-165.

Girotto D., *Potestà legislativa regionale e disciplina elettorale di contorno, al tempo delle pari opportunità di genere*, in S. Serafin, M. Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine 2013, pp. 191-204.

Giuliese S., *Il Consiglio regionale*, in G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice, V. Tondi Della Mura, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino 2016, pp. 285-304.

Grassi A., *La sentenza "Kalanke": un'inversione di rotta nelle politiche comunitarie sulle pari opportunità*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1996, p. 675 ss.

Groppi T., *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic* (archivio), 2004.

Groppi T., *Art. 138*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.

Grosso E., *Art. 48*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.

Guida E., *La capacità giuridica della donna dopo la legge 17 luglio 1919 n. 1176* (inizio), in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 1920, n. 332, pp. 260-275.

Guida E., *La capacità giuridica della donna dopo la legge 17 luglio 1919 n. 1176* (continuaz. e fine), in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 1920, n. 333-334, pp. 11-42.

Guzzetta G., *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003.

Isastia A.M., *L'attività parlamentare di Salvatore Morelli*, in G. Conti Odorisio (a cura di), *Salvatore Morelli (1824-1880)*, *Emancipazione e democrazia nell'Ottocento europeo*, Napoli 1992, pp. 93-120.

Isastia A.M., *La battaglia per il voto nell'Italia liberale*, in M. Ferrari Occhionero (a cura di), *Dal diritto di voto alla cittadinanza piena*, Roma 2008.

Isastia A.M., *Una rivoluzione positiva. Conversazioni con Elena Marinucci*, Roma 2017.

Istituto centrale di statistica e Ministero per la Costituente, *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1934*, vol. i, Roma 1946.

Lacchè L., *«Personalmente contrario, giuridicamente favorevole». La «sentenza Mortara» e il voto politico alle donne (25 luglio 1906)*, in N. Sbano (a cura di), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, Bologna 2004, pp, 99-151

Lanchester F., *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, 1988, n. 3, pp. 437-458.

Lanchester F., voce *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. xlvi, Milano 1993.

Lanchester F., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma 1990.

Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano 2004.

Lanchester F., *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa,* in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 1.

Lanzafame A., *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 1.

Lanzone M.E., *Il MoVimento Cinque Stelle. Il popolo di Grillo dal web al Parlamento*, Novi Ligure 2015.

Lanzoni L., *La legislazione per la realizzazione delle pari opportunità*, in P. Cavaleri, E. Gianfrancesco (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino 2013, pp. 211-214.

Lavagna C., *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella costituzione italiana*, in Aa.Vv., *Studi economico-giuridici. Pubblicati per conto della Facoltà di Giurisprudenza* [dell'Università di Cagliari], Padova 1953.

Lavagna C., voce *Capacità di diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. vi, Milano 1960.

Leone S., *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 93 ss.

Leone S., *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano 2013.

Leone S., *La leva economica per spronare i partiti a candidare più donne: una misura efficace?*, in G. Tarli Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli 2016, pp. 177-187.

Lioy P., *Elettori e deputati*, Milano 1874.

Lippolis V., *I partiti politici nell'esperienza repubblicana*, in *Rass. parl.*, 2003, n. 4.

Lorello L., *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Aic - Osservatorio costituzionale*, 2017, n. 2.

Luchini O., *Il problema dei diritti della donna specialmente in Inghilterra e in America*, Firenze 1877.

Luciani M., *La questione del sesso del voto. L'elettorato passivo e la quota di riserva alle donne*, in *ItaliaOggi*, 18 settembre 1995, p. 11.

Luciani M., *A lezione di storia*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 1.

Luciani M., Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 1.

Luzzati L., *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Milano 1990.

Mabellini S., *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un* revirement *della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 372 ss.

Maestri G., *«Con metodo democratico»: i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione, nella XVI legislatura*, in *Rass. parl.*, 2012, n. 4, pp. 857-886.

Maestri G., *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici* de iure condito et condendo, in *Federalismi. it - Osservatorio sui simboli politici*, 2015, n. 14.

Maestri G., *I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al "primo" Mortati*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2015, n. 3, pp. 52-60.

Maestri G., *Il nuovo Senato «che mi rappresenta?»: appunti per una regolazione più uniforme delle fasi elettorali preparatorie di Regioni e Province autonome*, in

C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano 2016, pp. 267-281.

Maestri G., Folchetti A., *La Toscana, un laboratorio giuridico-elettorale in continua attività*, in *Diritti regionali*, 2017, n. 3, pp. 270-346.

Maestri G., *Elezioni regionali e democrazia paritaria: una trama in tre atti (con prologo)*, in *Diritti regionali*, 2017, n. 3, pp. 382-438.

Maestri G., *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 2.

Mancina C., *Oltre il femminismo. Le donne nella società pluralista*, Bologna 2002.

Mancini M., Galeotti U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887.

Mannino A., *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006 (3 maggio).

Maresca A., *La promozione della rappresentanza di genere tra ipotesi di azioni positive e normative antidiscriminatorie*, in *Dirittifondamentali.it*, 2012, n. 1.

Marsocci P., *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli 2012.

Marsocci P. (a cura di), *La rappresentanza politica nell'Unione Europea alla prova dell'euroscetticismo*, Napoli 2015.

Marsocci P. (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, Napoli 2016.

Marsocci P., *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n. 1, pp. 63-102.

Martines T., *Art. 56-58*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1984 (*Le Camere – Tomo I*), pp. 43-104.

Mazza M., *Francia: modifiche della legislazione elettorale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, p. 1034 ss.

Melisburgo Ruscalla I., *Sulla petizione delle quattro donne venete al Parlamento*, in *La donna*, 1868, n. 13, p. 51.

Merlini S. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009.

Merlini S., *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009, pp. 5-58.

Montalti M., *La rappresentanza dei sessi in politica diviene "rappresentanza protetta": tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, n. 2-3, pp. 491-532.

Morelli M.T.A. (a cura di), *Le donne della Costituente*, Roma-Bari 2007.
Morelli S., *I tre disegni di legge sulla emancipazione della donna, riforma della Pubblica Istruzione e circoscrizione legale del culto cattolico nella Chiesa di Salvatore Morelli, deputato al Parlamento*, Firenze 1867.
Morelli S., *La donna e la scienza o la soluzione del problema sociale*, Napoli 1869.
Mori P., *Quale eguaglianza? Ovvero le azioni positive davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Dir. Un. Eur.*, 1996, p. 821 ss.
Mortati C., *La costituzione in senso materiale*, Milano 1940.
Mortati C. (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze 1946.
Mortati C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di ricerca*, 1949, n. 1, ora anche in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2015, n. 2.
Mortati C., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in Aa.Va., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, tomo ii, Padova 1956, p. 111 ss.
Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976.
Mosca C., *Contro una sentenza*, in *Corriere della Sera*, 26 agosto 1906.
Mozzoni A.M., *La donna e i suoi rapporti sociali in occasione della revisione del Codice civile italiano,* s.e., Milano 1864.
Mozzoni A.M., *La donna in faccia al progetto del nuovo Codice civile italiano*, Milano 1865.
Mozzoni A.M., *Del voto politico delle donne. Lettura tenuta da Anna Maria Mozzoni*, Venezia 1877.
Mozzoni A.M., *La liberazione della donna*, a cura di F. Pieroni Bertolotti, Milano 1975.
Mozzoni A.M., *La questione della emancipazione della donna in Italia*, in *La Roma del popolo,* 21 marzo 1871, ora in A.M. Mozzoni, *La liberazione della donna*, a cura di F. Pieroni Bertolotti, Milano 1975, pp. 112-127.
Murari S,, *L'idea più avanzata del secolo. Anna Maria Mozzoni e il femminismo italiano*, Roma 2008.
Napoli C., *La rappresentanza di genere nelle assemblee elettive: le quote alla prova del voto*, in *Gruppo di Pisa*, 2013, n. 3.
Negri G., *Gli statuti dei partiti ed i nuovi orientamenti della vita politica italiana*, in M. D'Antonio, G. Negri, *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano 1983, pp. 29-57.
Nicolaci E., *Il «coraggio del vostro diritto». Emancipazione e democrazia in Anna Maria Mozzoni*, Firenze 2004.
Nicotra I., *La legge della Valle d'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 367-369.

Novarese D., *Donne e diritti: un lungo, difficile percorso*, in M.A. Cocchiara (a cura di), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi, esperienze e idee*, Roma 2009, pp. 128-149.

Occhiocupo N., *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano 1995[2].

Odorisio M.L., Rossi Doria A., Scaraffia L., Turi M., *Donna o cosa?*, Torino 1986.

Olivetti M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002.

Olivetti M., *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004 (5 febbraio).

Olivetti M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 435-462.

Olivetti M., *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 84-93.

Olivito E., *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Pol. dir.*, 2001, p. 250 ss.

Orlando V.E., *La riforma elettorale. Studio col testo della legge 22 gennaio 1882*, Milano 1883.

Orlando V.E., *Nota* a C. App. Ancona, 25 luglio 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, coll. 1060-1063.

Pace A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova 2002.

Paciotti E., *La donna nelle istituzioni*, in Aa.Vv., *Lettura al femminile della Costituzione*. *Per conoscere e verificare valori, conquiste e inadempienze*, Bologna 1989.

Paladin L., *Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza: aprile 1979 - dicembre 1983*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, tomo ii, Padova 1985, pp. 605-665.

Palici di Suni Prat E., *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappichelli, Torino 2004.

Palici di Suni Prat E., voce *Parità di genere*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2008 (agg. 2013).

Palma G., voce *Elettorato e liste elettorali*, in *Enc. dir.*, vol. xiv, Milano 1965.

Pamio V., *Rapporti politici (artt. 48-54 Cost.)*, in A. Celotto (a cura di), *Il coordinamento finale della Costituzione*, Napoli 2009, pp. 97-100.

Panizza S., *Una possibile soluzione alternativa*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, pp. 199-222.

Pasquino G., *Art. 49*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione* (tit. volume: *Rapporti politici. Tomo I)*, Bologna-Roma 1992, pp. 2-48.

Passaglia P., *Intervento* all'interno di *Forum II*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il* Rosatellum bis (*Giurisprudenza italiana – Gli speciali*), Milano 2018, pp. 27-29.

Passaglia P., *Intervento* all'interno di *Forum IV*, in P. Costanzo, A. Ruggeri, L. Trucco (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il* Rosatellum bis (*Giurisprudenza italiana – Gli speciali*), Milano 2018, p. 57.

Pastore F., *Uno Statuto di «seconda generazione»*, in S. Staiano (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino 2016, pp. 23-47.

Pastore F., Ragone S., *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.

Pazè E., *Diseguali per legge. Quando è più forte l'uomo e quando è più forte la donna*, Milano 2013.

Perini M., *La democrazia nell'organizzazione interna dei partiti politici italiani*, Tricase 2018.

Perniciaro G., *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova 2013.

Pezzini B., *Le quote come strumento di* empowerment, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, pp. 94-104.

Pezzini B., *Guardare il diritto con la coscienza del genere: la democrazia paritaria*, in Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, *Regioni: quali statuti e quali leggi elettorali*, Roma 2003, pp. 112-131.

Pezzini B., *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, Bologna 2008, p. 111 ss.

Pezzini B., *Genere e rappresentanza politica*, in Ead. (a cura di), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo 2012, pp. 87-111.

Pezzini B., *Finalmente cittadine. Una nuova qualità dell'uguaglianza*, in Aa.Vv., *1946. I primi passi della democrazia italiana*, Roma 2015, pp. 61-78.

Pezzini B., *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, in L. Morra, B. Pasa (a cura di), *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Torino 2015, p. 207 ss.

Pezzini B., *Tra politica e giurisdizione: natura (e "genere") dell'atto politico e del suo sindacato giurisdizionale. A proposito del controllo giurisdizionale sul rispetto*

dell'equilibrio di genere nella composizione del governo, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, tomo iv, Milano 2015, p. 2453 ss.

Pezzini B., *Democrazia paritaria o duale? le leggi elettorali e la questione di genere*, in Aa.Vv., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano 2016, pp. 167-182.

Pianesi L., Salerno G.M., *Le norme programmatiche, i principi e la tutela dei diritti*, in L. Califano, G.M. Salerno (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Torino 2012, pp. 27-37.

Picardi N., voce *Mortara, Lodovico*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 77, Roma 2012.

Piccirilli G., *Parlamento: il superamento controllato del bicameralismo paritario*, in P. Costanzo (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi* (*Giurisprudenza italiana – Gli speciali*), Milano 2016, pp. 9-19.

Piccone Stella S., Saraceno C. (a cura di), *Genere. La costruzione sociale del maschile e del femminile*, Bologna 1996.

Piergigli V., Governance *societaria e quote di genere: l'approccio del legislatore italiano*, in M.A. Parra Lucan, S. Gaspar Lera (a cura di), *Derecho y autonomía privada: una visión comparada e interdisciplinar*, Granada 2017, pp. 473-496.

Pierini A., *Principi, valori e diritti nello Statuto*, in M. Volpi, F. Clementi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria,* Torino 2016, pp. 139-173.

Pieroni Bertolotti F., *Alle origini del movimento femminile in Italia 1848-1892*, Torino 1963.

Pinelli C., *Disciplina e controlli sulla "democrazia interna dei partiti"*, Padova 1984.

Pisicchio P., *Partiti di carta. Raccolta degli statuti dei partiti italiani*, Bari 2000.

Pisicchio P., *La democrazia del Mattarellum: forme e filosofie degli statuti*, in Id., *Partiti di carta. Raccolta degli statuti dei partiti italiani*, Bari 2000, pp. 31-58.

Pitruzzella G., voce *Elezioni. II) Elezioni politiche: elettorato*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. xii, Roma 1965.

Pizzorusso A., *Sulla non coincidenza del momento di acquisto della capacità elettorale e del momento di iscrizione nelle liste e sulle prospettive per eliminarla o attenuarla,* in *Giur. cost.*, 1970, n. 2, p. 533-542.

Pizzorusso A., *Art. 138*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, pp. 703-728.

Pizzorusso A., *Fonti del diritto*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma 2011[2].

Pizzorusso A., Rossi E., *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. Beccalli (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano 1999, pp. 169-188.

Poggi A.M., *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, pp. 124-147.

Poggi A.M., *La democrazia nei partiti*, in *Rivista Aic*, 2015, n. 4.

Pototschnig U., *Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51* (*Art. 97, 3° comma, sezione* II *[art. 51])*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1994 (tit. volume: *La Pubblica amministrazione)*, pp. 361-411.

Predieri A., *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale*, in *Studi politici*, 1960, p. 288 ss.

Predieri A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze 1969, II, pp. 381-428.

Prosperetti U., *L'elettorato politico attivo*, Giuffrè, Milano 1954.

Racca A., *La Corte costituzionale boccia la "distrazione" (non del tutto involontaria) della Regione Basilicata*, in *Giur. it.*, 2012, coll. 36-40.

Rae D.W., *The Political Consequence of Electoral Laws*, New Haven 1971.

Ragno F., *Pari opportunità: il caso della Giunta di Roma Capitale. Commento alla Sentenza del Tar Lazio 6673/2011*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2012, n. 1.

Ragno F., *Il rispetto del principio di pari opportunità. L'annullamento della composizione delle giunte regionali e degli enti locali*, Firenze, 2013.

Rauti A., *La legislazione elettorale regionale*, in C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino 2013, pp. 155-199.

Raveraira M., "*Preferenza di genere": azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2010, n. 3.

Ridola P., *Partiti politici* (voce), in *Enc. dir.*, vol. xxxii, Giuffrè, Milano 1982.

Ridola P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009, pp. 7-50, spec. 49.

Ridolfi A., *La Corte costituzionale nega ai partiti politici la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione*, in *Rivista Aic* (archivio), 2006.

Rivosecchi G., *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento in Italia*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, Padova 2011, pp. 149-199.

Rizzoni G., *Art. 49*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.

Rodomonte M.G., *La rappresentanza femminile nel Lazio. Parità di genere in politica*, Roma 2011.

Rodomonte M.G., *Equilibrio di genere, atti politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 13.

Rodomonte M.G., *La parità di genere e l'accesso delle donne alle cariche elettive tra riforme costituzionali e novità legislative*, in R. Nania (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Torino 2012, pp. 421-450.

Rodomonte M.G., *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino 2018.

Romagnoli U., *Art. 3, 2° comma*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975 (tit. volume: *Principi fondamentali*), pp. 162-198.

Romboli R., *Premessa* a *Le modifiche al Titolo v della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, v, p. 185 ss.

Romboli R., *Nota* a Corte cost, n. 49/2003, in *Foro it.*, 2003, i, col. 1318.

Rossano C., voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. xxii, Roma 1990.

Rossi E., *Tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/95 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. Scarponi (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Trento 1997, pp. 107-118.

Rossi E., *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione* (tit. volume: *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*), Bologna-Roma 2006, pp. 443-492.

Rossi E., Gori L. (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa 2011.

Rossi L., *La «elasticità» dello Statuto italiano*, in Aa.Vv, *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova 1940, pp. 25-43.

Rossi-Doria A. (a cura di), *La libertà delle donne. Voci della tradizione politica suffragista*, Torino 1990.

Rossi-Doria A., *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Firenze 1996.
Rubechi M., *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino 2016.
Ruggeri A., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale),* in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 377-398.
Ruggeri A., *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista Aic*, 2010, n. 1, p. 9.
Ruspini E., *Le identità di genere*, Roma, 2009[2].
Salazar C., *Art. 37*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006.
Saredo G. (a cura di), *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. i, Torino 1901.
Saredo G. (a cura di), *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. ii, Torino 1902.
Sarogni E., *La donna italiana. 1861-2000. Il lungo cammino verso i diritti*, Milano 2004.
Sarogni E., *Salvatore Morelli. L'Italia e la donna*, Torino 2004.
Scagliarini S., *Regioni: perché e come si cambia strada*, in P. Costanzo (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi* (*Giurisprudenza italiana – Gli speciali*), Milano 2016, pp. 75-93.
Scarponi S., *Pari opportunità e "Frauenquoten" davanti alla Corte di Giustizia*, in *Riv. dir. eur.*, 1995, p. 717 ss.
Scarponi S., *La sentenza Marschall sui sistemi delle quote: continuità e discontinuità rispetto alla Kalanke*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, p. 45 ss.
Schepis G., *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Empoli 1955.
Scibona A. (a cura di), *La nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia*, Torino 1865.
Semeraro F., *Gli organi della Regione – Il Consiglio regionale*, in L. Violini, Q. Camerlengo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino 2014, pp. 21-62.
Sénac-Slawinski R., *La parité*, Paris 2008.
Sepe C., *Presentazione*, in C. Sepe, P. Izzi Di Paolo (a cura di), *Il voto alle donne cinquant'anni dopo*, Roma 1996, p. xvii-xxvi.
Severini M., *Il voto negato. La battaglia isolata di dieci maestre marchigiane*, in N. Sbano (a cura di), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, Bologna 2004, pp. 65-97.
Severini M., *Dieci donne. Storia delle prime dieci elettrici italiane*, Macerata 2012.

Sferruzza A., *Concessione o conquista?*, in G. Bonacchi, M.I. Venzo (a cura di), *La lunga marcia della cittadinanza femminile. 60° del voto alle donne*, Roma 2007, pp. 103-113.

Siccardi C., *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle società: problematiche costituzionali*, in *Rivista Aic*, 2013, n. 3.

Simonati A., *La parità di genere in Italia: la giuridificazione dell'uguaglianza sostanziale, fra tutela di diritti individuali e interesse della collettività*, in *Nuove Autonomie*, 2015, n. 3, pp. 361-381.

Sineau M., *Parité. Le Conseil de l'Europe et la participation des femmes à la vie politique*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 2004.

Siotto Pintor M., *Nota* a Cass. Roma, 15 dicembre 1906, in *Foro it.*, 1907, pt. 1, coll. 73-77.

Siotto Pintor M., *Nota* a C. app. Roma, 18 maggio 1907, in *Foro it.*, 1907, pp. 911-916.

Spagna Musso E., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane* (1958), ora in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, tomo i, Milano 2008.

Spataro G., *I democratici cristiani dalla dittatura alla repubblica*, Milano 1968.

Spiniello C., *Égalité, Parité, Constitutionalité. A proposito delle azioni positive in materia elettorale: Francia e Italia a confronto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017.

Sterpa A., Carrarelli D., *La forma di governo e la legge elettorale*, in M. Ruotolo, G. Serges (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio,* Torino 2012, pp. 97-138.

Sturzo L., *Scritti di carattere giuridico. Discorsi e attività parlamentare (1946-1959)*, Bologna 1962.

Taricone F., *Salvatore Morelli e Anna Maria Mozzoni*, in G. Conti Odorisio (a cura di), *Salvatore Morelli (1824-1880)*, *Emancipazione e democrazia nell'Ottocento europeo*, Napoli 1992, pp. 167-186.

Taricone F., *L'Associazionismo femminile in Italia dall'unità al fascismo*, Milano 1996.

Tarli Barbieri G., *Le riforme elettorali della regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, 2004, pp. 199-218.

Tarli Barbieri G., *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti (a cura di), *I nuovi Statuti regionali*, Torino 2006, pp. 111-135.

Tarli Barbieri G., *I sistemi elettorali regionali in Italia*, in C. Fusaro (a cura di), *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno Internazionale Sise*, Torino 2010, pp. 81-166.

Tarli Barbieri G., *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto: la Corte "interpreta" i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 633-644.

Tarli Barbieri G., *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011.

Tarli Barbieri G., *Articolo 51*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna 2018, pp. 325-331.

Tega F., *La l. 15 febbraio 2016, n. 20: l'ultima tappa verso il riequilibrio della rappresentanza politica*, in *Studium Iuris*, 2017, pp. 1-8.

Tesauro G., *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, n. 1, p. 1 ss.

Tosi R., *Art. 51*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, p. 341 ss.

Tosi R., *Le «leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001, pp. 43-75.

Tosi R., *Le «quote» o dell'eguaglianza apparente*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino 2003, pp. 105-111.

Treu T., *Art. 37*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1979 (tit. volume :*Rapporti economici - Tomo I*), pp. 146-231.

Tripodina C., *Art. 37*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008, p. 367 ss.

Tripodina C., *1946-2016 La "questione elettorale femminile": dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, in *Rivista Aic*, 2016, n. 3.

Troisi M., *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. Staiano (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino 2016, pp. 89-133.

Trucco L., *Le riforme elettorali*, in P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Torino 2015, pp. 29-53.

Trucco L., *"Sentenza* Italicum*": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta Online*, 2017, n. 1.

Ungari P., *Storia del diritto di famiglia in Italia (1796-1942),* Bologna 1974.

Vigevani G.E., *Art. 49*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008.

Virga P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948, p. 121 ss.

Volpe G., *Storia costituzionale degli Italiani. II - Il popolo delle scimmie (1915-1945)*, Torino 2015.

Volpi M., *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003 (3 settembre).

Volpi M., *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 399-411.

Volpi M., *Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *Federalismi.it,* 2004, n. 4.

Ringraziamenti

Queste pagine, una per una e tutte insieme, rappresentano certamente una tappa di un percorso molto più lungo, che certamente non si esaurisce qui, ma sanciscono anche la fine di un percorso – quello del mio secondo dottorato di ricerca – che mi ha reso decisamente più ricco di quanto io non fossi al punto di partenza. Ciò soprattutto perché mi ha messo nelle condizioni di avvicinarmi, per quanto possibile, a un tema classico di diritto costituzionale (la rappresentanza), considerato sotto un profilo ormai certamente non inedito (l'equilibrio di genere nella rappresentanza stessa) ma soprattutto cercando di analizzare il tutto anche dal punto di vista delle donne, a partire da quelle che con il proprio corpo e con la propria voce hanno a lungo combattuto – e continuano a farlo – perché la democrazia fosse più paritaria e dunque più compiuta (o, semplicemente, perché potesse parlarsi davvero di democrazia). Non pretendo – anche in quanto uomo – di esserci riuscito o di averlo fatto in modo adeguato; garantisco però di aver dedicato sinceramente il mio impegno a questa ricerca.

Premesso che errori e orrori di quanto è scritto in questo libro sono miei, in questo percorso devo e voglio ringraziare molte persone che, in un modo o nell'altro, hanno contribuito a tasselli di queste pagine. Il primo ringraziamento va al prof. Salvatore Bonfiglio, che mi ha seguito fin dal mio arrivo a Roma Tre all'inizio del 2014: da lui ho ricevuto davvero molto (da preziosi consigli sulla ricerca a opportunità da mettere a frutto) e abbiamo condiviso tante riflessioni, anche non accademiche, e vari progetti (che hanno portato, tra l'altro, all'attivazione del corso di Diritto dei partiti italiano e comparato, nel quale si parla anche di democrazia paritaria all'interno dei partiti). Di tutto questo posso solo essergli grato: mi auguro che le occasioni di scambio e condivisione siano ancora tante.

Restando nell'ambito di Roma Tre, sono grato a chi nel tempo mi ha supportato nella ricerca (a partire dal personale della biblioteca di Studi politiche «Pietro Grilli di Cortona», diretta dall'infaticabile e sempre disponibile Simona Battisti) e alle persone con cui mi sono confrontato e dalle cui parole ho tratto

insegnamenti, in parte confluiti in queste pagine: sono grato, in particolare, alla prof.ssa Roberta Adelaide Modugno (anche in qualità di coordinatrice del curriculum in Studi di genere del Dottorato in Scienze politiche, all'interno del quale questa ricerca si è sviluppata), al prof. Massimo Siclari (che ha accettato di concludere il seminario *Che genere di rappresentanza? Le leggi elettorali alla prova della democrazia paritaria*, svoltosi il 22 novembre 2017 presso il Dipartimento di Scienze politiche, cui ho partecipato assieme al prof. Bonfiglio, a Maria Grazia Rodomonte e a Paolo Scarlatti), al prof. Antonio Iannuzzi (anche per l'invito a considerare con attenzione la normativa elettorale regionale), al prof. Antonio Agosta (impossibile non chiamarlo in causa, quando entrano in gioco anche questioni elettorali) e al prof. Francesco Antonelli (che, da sociologo, ha suggerito più volte sguardi sui temi qui trattati che io in prima battuta non avrei considerato, ma erano necessari).

Sento poi il dovere di ringraziare il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, a partire dal suo Direttore, il prof. Giovanni Serges, per avere accettato di inserire questo lavoro all'interno della Collana *L'unità del diritto* e averlo ritenuto meritevole di pubblicazione.

Al di là del contenuto della tesi, sono grato per la disponibilità ai/alle prof. Leopoldo Nuti, Renato Moro, Michela Fusaschi, Stefania Bartoloni, Claudia Mariotti, Maria Luisa Maniscalco, Raffaele Torino, Emanuele Rossi, Gian Cesare Romagnoli, Gianfranco D'Alessio, Michele Ainis, nonché ai colleghi del mio dottorato Sayuri Romei, Chiara Pagano, Ylenia Citino, Giacomo Lozzi, Shai Tagner, Gabriele Marchese, Guilherme Cintra, Valerio "Koreano" Intraligi, Simonetta Proietti e Dario Quattromani, per avere condiviso un pezzo di percorso accademico, riflessioni profonde e serate indimenticabili.

Uscendo da Roma Tre, non posso dimenticare chi nel corso degli anni ha messo a disposizione parte del proprio tempo perché questa ricerca fosse più completa e anche più rapida. Il primo ringraziamento va necessariamente alla 'dottrina vivente' (nel vero senso della parola), da me consultata direttamente e non di rado disturbata, probabilmente oltre il decoroso: la lista sarebbe lunga, ma sento di dover ringraziare direttamente almeno Fulvia Abbondante (cortesisssima, oltre ogni dire), Rosa Maria Amorevole, Maria Luigia Caglioti, Thomas Casadei, Francesco Clementi, Ginevra Conti Odorisio, Antonio D'Aloia (che mi ha di quando in quando sopportato nelle mie non frequenti presenze parmensi), Marilisa D'Amico, Anna Falcone, Pietro Faraguna, Alessandro Gigliotti, Dimitri Girotto, Anna Maria Isastia, Fulco Lanchester, Lisa Lanzone, Stefania Leone, Alessandro Morelli (anche per avermi consentito di scrivere del tema su *Diritti regionali*), Fulvio Pastore, Giovanna Perniciaro, Giovanni Piccirilli, Valeria Piergigli, Maria

Grazia Rodomonte (che già era stata mia *tutor* durante il primo dottorato di ricerca alla Sapienza e, a quanto pare, non aveva ancora esaurito la sua dose di pazienza), Fiorenza Taricone, Giovanni Tarli Barbieri e Lara Trucco. Ringrazio anche Michele Cortelazzo per le sue "Istruzioni elettorali' tradotte in italiano e Veronica Valenti, sempre presente nelle mie ricerche (e a lei e a Paola Torretta sono grato anche per avermi invitato a Parma come relatore, il 14 novembre 2016, all'evento dedicato alla politica della rassegna «Il corpo delle donne»).

Al di là della dottrina, sono davvero grato a Elena Marinucci, prima Presidente della Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna (contattata grazie alla prof.ssa Isastia): conversare con lei – su questi temi e anche su altri, legati a un'altra ricerca mia e di Anna Lisa Somma, in via di pubblicazione, sul superamento del concetto di «buon padre di famiglia» – è stato illuminante ed estremamente arricchente. Ringrazio poi, a vario titolo, Vittorina Maestroni e Natascia Corsini (Centro documentazione donna di Modena), Micaela Gavioli (Udi Ferrara), Roberta Mori (presidente della Commissione per la parità e per i diritti delle persone Regione Emilia Romagna - Assemblea legislativa; devo ringraziare anche il personale della fornitissima Biblioteca dell'Assemblea legislativa), Emilia Ferrò (della Direzione centrale dei servizi elettorali del Ministero dell'interno) e le ex parlamentari Patrizia Bisinella, Titti Di Salvo e Mara Mucci.

Non volendo allungare troppo la lista, è giusto includere alcuni amici che più di tutti hanno sopportato le mie molestie quasi monotematiche nel corso degli ultimi tre anni e mezzo, ma soprattutto le mie assenze (che hanno colpito tante persone in modo indiscriminato e alcune in modo più doloroso e colpevole): spero che una qualche forma di perdono sia da loro contemplata. Qui il rischio di dimenticare qualcuno (e, di conseguenza, di fare torti e figuracce) è altissimo, ma non posso non citare almeno Donatella Becattini, Mauro Caldini, Riccardo DeLussu, Antonio Folchetti, Sara Giovannelli, Maria Alessia Scuderi e tutto il gruppo che negli anni si è appassionato al sito *www.isimbolidelladiscordia.it* (spesso rimasto fermo, specie nei periodi più intensi, proprio per questa ricerca).

Merita una citazione speciale Anna Lisa Somma: devo a lei l'avere iniziato a occuparmi di questioni legate al genere (anche se ammetto di avere dedicato ad esse molto meno tempo dell'opportuno), scoprendo interessi e desideri di approfondimento sfociati anche nel convegno *«Il sessismo nella lingua italiana». Trent'anni dopo Alma Sabatini*, organizzato da noi a Modena il 30 marzo 2017 (con il Centro documentazione donna di Modena e il CRID - Centro di ricerca interdipartimentale su Discriminazione e Vulnerabilità dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia).

Devo ringraziare poi la pazienza infinita di mia madre Dea, per avere reso possibile in vari modi questa ricerca (anche e soprattutto consentendomi di lavorare per un numero imprecisato di ore al giorno, quando intorno c'erano migliaia di cose da fare).

Sono grato, ancora, a chi ha avuto la pazienza e l'ardire di leggere tutto o quasi quello che è stato scritto qui (riuscendo persino a ritenerlo interessante benché l'insieme fosse molto, troppo 'maestroso'), a chi ha dato il suo contributo come *referee* per rendere migliore questo 'prodotto della ricerca' e ancoa di più a chi ha avuto la pazienza di aspettare che queste pagine fossero finite, per chudere il libro o per vedere l'autore tornare a una vita più normale, più sollevata, più piena.

* * *

Volendo dedicare questo lavoro di ricerca, ho avuto in mente fin dall'inizio due donne: da una parte Nilde Iotti, che fin dalla Costituente ha dimostrato il valore che le donne possono apportare alla politica (con uno stile incomparabilmente migliore rispetto a quello di oggi); dall'altra parte Tina Anselmi, madre della legge n. 903/1977, la prima che abbia realmente combattuto le discriminazioni fondate sul sesso.

Questo studio, però, mi ha fatto conoscere anche la figura di Alma Agata Cappiello, troppo spesso dimenticata e frettolosamente identificata come *pasionaria*. Eppure è a lei che si deve il salto di qualità della riflessione giuridica 'pratica' in materia di democrazia paritaria e questo merita di essere ricordato. È a queste tre donne, diverse tra loro (anche politicamente: comunista Iotti, democristiana Anselmi, socialista Cappiello) che sento di essere particolarmente grato. Con un unico rammarico: che nessuna di loro (come nessun'altra donna) sia mai stata Presidente della Repubblica o del Consiglio. Tempo verrà, si spera, ma sarà sempre troppo tardi.

Stampato nel mese di settembre 2018
da Tipografia Colitti, Roma - www.tipografiacolitti.it

La partecipazione delle donne alla vita politica e la loro presenza all'interno delle istituzioni, dopo decenni di ostacoli giuridici e socio-culturali, lungi dall'essere un dato meramente quantitativo, rappresenta a tutti gli effetti una questione di qualità della democrazia: un'assemblea elettiva o un organo di governo che, nella loro composizione, non contemplino la presenza equilibrata di entrambi i generi non possono dirsi realmente democratiche, poiché non consentono di attuare pienamente il concorso di uomini e donne alla *res publica* di cui condividono la cittadinanza. Dopo aver analizzato il percorso travagliato tra il XIX e il XX secolo attraverso il quale le donne hanno ottenuto l'elettorato attivo e passivo, il volume si concentra sulle norme costituzionali e primarie (nazionali e regionali) in materia di democrazia paritaria, approfondendo soprattutto la loro genesi attraverso un attento esame dei lavori parlamentari preparatori; molto spazio viene dato alle sentenze della Corte costituzionale che hanno contribuito all'evoluzione della sensibilità dell'ordinamento in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive. Specifici approfondimenti sono dedicati all'equilibrio di genere all'interno degli organi esecutivi e al ruolo dei partiti politici (e delle loro regole interne) nella costruzione di una democrazia realmente paritaria.

Gabriele Maestri ha frequentato la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Parma (dove si è laureato con il massimo dei voti e la lode nel 2008). Ha conseguito il Dottorato di Ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate nella Sapienza Università di Roma e in Scienze politiche - Studi di genere nell'Università degli Studi Roma Tre. È autore della monografia *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti* (Giuffre, 2012), nonché di molti saggi e contributi di diritto costituzionale e pubblico comparato. Attualmente è assegnista di ricerca di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Roma Tre.

ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

9 788894 376357

ISBN 978-88-94376-35-7