

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE

DOTTORATO IN SCIENZE POLITICHE
CURRICULUM STUDI DI GENERE
XXX CICLO

**Seggi aperti alle donne?
Le norme di democrazia paritaria
nella rappresentanza politica**

Dottorando:

dott. Gabriele Maestri

Tutor:

prof. Salvatore Bonfiglio

A.A. 2016-2017

*«[...] 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)



SOMMARIO

PREMESSA

CAPITOLO I

Il cammino giuridico travagliato verso la conquista dell'elettorato attivo femminile

1. Introduzione logico-temporale e tesi *per absurdum*: l'elettorato attivo come "male minore" rispetto a quello passivo? — 2. I primi tentativi falliti (1865-1877), tra obiezioni procedurali e concettuali. — 3. Le istanze delle donne in Parlamento: il contributo di Anna Maria Mozzoni e Salvatore Morelli. — 4. Gli ostacoli parlamentari, tra pregiudizi e nuovi fallimenti. — 5. La via giudiziaria alle urne, con esiti insoddisfacenti e illusioni momentanee. — 6. Elettrici "potenziali", riconosciute dopo vent'anni: dalla l. n. 2125/1925 al d. lgs. lgt. n. 23/1945.

CAPITOLO II

Rappresentanza di genere:dalla conquista dell'elettorato passivo alle norme costituzionali (originarie e riformate)

1. La conquista dell'elettorato passivo: una lacuna colmata (o un'omissione corretta) *in extremis*. — 2. Partecipazione politica e rappresentanza di genere nella Costituzione. — 2.1. Il concetto di uguaglianza e di parità negli artt. 3, 37 e 48 Cost. — 2.2. L'inserimento del principio di parità di accesso nell'art. 117 Cost. (e i suoi travagliati precedenti). — 2.3. L'art. 51 Cost., dalla genesi alla riforma. — 3. Percorsi e orizzonti riformatori della XVII legislatura.

CAPITOLO III

Le norme sulla democrazia paritaria applicabili nell'ordinamento italiano

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La democrazia paritaria nella formazione delle assemblee. — 2.1. Le norme per le elezioni comunali (1993). — 2.2. Le norme per l'elezione della Camera (1993). — 2.3. Le norme per le elezioni regionali (1995). — 2.4. La sentenza n. 422/1995: il colpo di spugna della Corte. — 2.5. Gli albori del "federalismo elettorale" e il *petit revirement* della Consulta (sent. n. 49/2003). — 2.6. La prima attuazione diffusa della democrazia paritaria nelle Regioni, tra Statuti e leggi elettorali. — 2.7. Dopo la sentenza n. 4/2010, verso l'equilibrio nella rappresentanza a ogni livello. — 2.7.1. Le più recenti norme regionali. — 2.7.2. Il Parlamento legifera sulla parità, da Strasburgo ai Comuni. — 3. La parità di genere nelle Giunte, tra decisioni e (nuove) norme. — 4. Le norme europee e internazionali applicabili in Italia

CAPITOLO IV

Donne e partecipazione politica: cenni di comparazione giuridica

1. Premessa metodologica. — 2. Il Regno Unito: il cammino verso l'elettorato femminile. — 3. La Francia: la lenta conquista del diritto al voto (e un'eredità pesante da smaltire). — 4. Riequilibrare la rappresentanza tocca ai partiti o allo Stato? Due soluzioni diverse.

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

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 umana², si era opposta per decenni la diversa visione di gran parte dei cittadini maschi (soprattutto la quasi totalità dei pochi che, all'inizio, era ammesso 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 inquadavano 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 eguaglianza 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 da-

¹ A. CAVARERO, *L'ordine dell'uno non è l'ordine del due*, in M.L. BOCCIA, I. PERETTI (cur.), *Il genere della rappresentanza (Materiali e atti, supplemento al n. 1/1988 di Democrazia e diritto)*, Editori riuniti riviste, Roma 1988, pp. 67-80, spec. 79.

² Cfr. S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Giappichelli, Torino 2016, p. 132.

gli uomini, a volte anche sulla semplice – e discutibile – base dei costumi del tempo, senza nemmeno interrogarsi sulla loro *iustitia*.

Un conflitto davvero insanabile, questo, 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 podestari-le), 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. Se 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 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 e lavorativa (e, in un certo senso, anche culturale) e, 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, tuttora non del tutto infranto: lo mostrano con cru-

da immediatezza i numeri della presenza femminile all'interno del Parlamento³, ben minore 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 donne⁴.

Certamente la scarsa o nulla presenza femminile nelle cariche 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”, 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 stessi⁶.

In ciascuno di questi tre momenti, si è consumato e in parte ancora si consuma – in forme diverse – quel conflitto di cui dicevo prima, di due diversi ordini politici ma soprattutto di due diversi approcci, non semplicemente riducibili a una dinamica di scontro tra uomini e donne, posto che non è corretto vedere e non si tenterà di rap-

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 arrivò comunque al 10% (in precedenza, invece, la quota è sempre rimasta inferiore al 6,5%).

⁴ Nessuna donna è mai stata eletta come Presidente della Repubblica, Presidente del Senato o Presidente della Corte costituzionale, né è mai diventata Presidente del Consiglio dei ministri (fatto salvo ovviamente il mandato esplorativo conferito nel 1987 a Nilde Iotti, seguito tuttavia dalle elezioni e non dall'incarico a formare un governo). Solo nel 1976 una donna (Tina Anselmi) fu scelta come ministra, solo nel 1979 divenne Presidente della Camera Nilde Iotti (oltre a lei si conta solo l'uscente Laura Boldrini), solo nel 1981 un'altra donna presiedette per la prima volta una giunta regionale (Anna Nenna in Abruzzo).

⁵ Lo notavano, *ex plurimis*, L. CEDRONI, *Rappresentanza e partiti politici nella società della comunicazione*, Seam, Formetto 1998, pp. 55-57 e R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, 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 (cur.), *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, FrancoAngeli, Milano 2010, pp. 36-54, spec. 40-43.

presentare 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 all'interno della sfera pubblica, politica e istituzionale per cercare di portarvi le proprie istanze nel modo da loro 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 all'interno del circuito della rappresentanza (e che, in alcuni casi, hanno faticato non poco per trovare spazi) possono vedere 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) e, in qualche caso, 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 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 ridimensionabile come semplice questione sociologica o antropologica, hanno profonde ricadute di natura costituzionale, se non altro perché la formazione del personale politico, l'individuazione di chi si presenta ai cittadini come candidat* e di chi viene successivamente eletto 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

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

donne nelle istituzioni, a fronte del loro non essere minoranza né subcultura nella società⁸.

* * *

Questa tesi 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: ciò 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 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, nella speranza di 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, le altre ipotesi vagliate, non adottate e le loro potenziali ricadute sul sistema costituzionale.

Ho scelto di dedicare l'intero primo capitolo al percorso decisamente accidentato con cui si è arrivati all'estensione alle donne del diritto di votare, 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 (e, per quanto possibile, solo dal lato attivo). Dedico 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.

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

Venendo appunto al capitolo successivo, che si apre con l'estensione *in extremis* dell'elettorato passivo alle donne (in un primo momento non previsto espressamente, non è dato sapere se per distrazione o cattiva volontà), l'importanza innegabile della cornice tracciata dalla Costituzione con riguardo ai temi dell'eguaglianza (formale e sostanziale), della partecipazione, della parità di accesso e delle pari opportunità ha suggerito un'analisi particolarmente attenta sia dei passaggi che hanno portato al testo originario delle disposizioni che interessano, sia – e soprattutto – delle riforme che hanno cercato di offrire risposte e strumenti per arrivare a un miglior funzionamento del sistema democratico 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 al capitolo terzo, in cui si valuta tanto 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)equilibrio, soprattutto – ma non solo – grazie allo strumento delle quote. quanto – e soprattutto – il ruolo svolto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, da considerare con attenzione specialmente 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 ho dedicato una parte importante 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, pur essendo arrivato relativamente di recente all'attenzione dei giuristi e degli altri tecnici, 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) che 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'ultima parte del libro è stata pensata come un tentativo di guardare ad altre esperienze giuridiche europee, relativamente vicine alla nostra, per analizzare il modo in cui esse hanno scelto di affrontare la questione dell'elettorato attivo e passivo femminile, ciascuna ovviamente con le proprie peculiarità che hanno inciso nella considerazione del rapporto tra dignità e diritti alla base anche della determinazione della politica. Mi sono voluto concentrare sul percorso del Regno Unito (tra i primi ordinamenti a estendere il diritto di voto alle donne, prima a livello amministrativo, poi alle elezioni politiche) e sull'*iter* seguito dalla Francia (che allo stesso risultato è arrivata quasi trent'anni più tardi, dopo una lunga ostilità), prestando attenzione anche alle diverse strategie adottate nei due paesi per tentare – una volta parificato l'elettorato attivo e passivo – di rendere più equilibrata la rappresentanza sul piano del genere. Nell'ordinamento britannico, profondamente influenzato dal sistema elettorale basato sui collegi uninominali, si è lasciato infatti che fossero i partiti a individuare soluzioni per portare più candidate nelle assemblee elettive, con un intervento “di cornice” solo successivo del legislatore; in quello francese, al contrario, è stato il Parlamento a occuparsi per primo del tema, pur essendo stato necessario modificare in precedenza le norme costituzionali per rendere legittime le misure di riequilibrio della rappresentanza (in un primo tempo censurate dal *Conseil constitutionnel*). Un percorso che, come si vedrà, consente di stabilire un parallelo tra Francia e Italia.

CAPITOLO I

Il cammino giuridico travagliato verso la conquista dell'elettorato attivo femminile

SOMMARIO: 1. Introduzione logico-temporale e tesi *per absurdum*: l'elettorato attivo come "male minore" rispetto a quello passivo? — 2. I primi tentativi falliti (1865-1877), tra obiezioni procedurali e concettuali. — 3. Le istanze delle donne in Parlamento: il contributo di Anna Maria Mozzoni e Salvatore Morelli. — 4. Gli ostacoli parlamentari, tra pregiudizi e nuovi fallimenti. — 5. La via giudiziaria alle urne, con esiti insoddisfacenti e illusioni momentanee. — 6. Elettrici "potenziali", riconosciute dopo vent'anni: dalla l. n. 2125/1925 al d. lgs. lgt. n. 23/1945.

1. Introduzione logico-temporale e 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 in avanti), 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; anticipo che 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 dunque logico che, nella trattazione che seguirà, si analizzi prima il cammino – lungo, tortuoso e ricco di fallimenti intermedi – che ha portato all'estensione dell'elettorato attivo e solo in un secondo momento si parli dell'*iter* (meno drammatico, almeno nella sua parte terminale) verso l'elettorato passivo e delle norme che lo regolano, innanzitutto a livello costituzionale. Ancor prima di analizzare nel dettaglio i due percorsi, tuttavia, vale la pena soffermarsi un poco su questo anticipo che pare oggettivamente anomalo, per lo meno con gli occhi dell'osservatore contemporaneo, formatosi sulla base della Costituzione: di norma, infatti, elettorato attivo e passivo

coesistono in capo alla stessa persona¹, 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 tutti gli elettori [...]», per cui la qualità di elettore è qualificata come presupposto per la condizione di eleggibilità³.

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 dovrà evidentemente tornare in seguito)⁴, sia che si ritenga invece che da quella disposizione costituzionale discenda soltanto una «speciale capacità di diritto pubblico», mentre il cittadino o la cittadina sarebbero titolari del diritto di voto vero e proprio solo dal momento dell’iscrizione all’interno delle liste elettorali, regolata dalla legge⁵.

È pur vero che gli artt. 56 e 58 Cost. confermano indirettamente come vi siano casi in cui l’ordinamento prevede situazioni in cui all’elettorato attivo non si accompagna quello passivo: questi, tuttavia, 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

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

² Dell’identificazione tra eleggibili ed elettori come «propria del carattere democratico della rappresentanza politica» parla G. RIVOSACCHI, *Incidibilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento in Italia*, in G.C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALÀ, E. GRIGLIO (cur.), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, Cedam, Padova 2011, p. 168.

³ Cfr. P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in F. MODUGNO (cur.), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2012, p. 268.

⁴ Così, *ex multis*, G. PALMA, *Elettorato e liste elettorali* (voce), in *Enc. dir.*, XIV vol., Giuffrè, Milano 1965, par. 14; G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)* (voce), cit., par. 37. V. anche U. PROSPERETTI, *L’elettorato politico attivo*, Giuffrè, 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. E. BETTINELLI, *Diritto di voto* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, 1990, par. 6, qualificando le liste elettorali come strumenti per il «concreto esercizio del diritto di voto», di fatto ritiene che il diritto di elettorato attivo discenda già dall’art. 48 Cost.

⁵ La citazione è tratta da T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, 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], Cedam, Padova 1953, p. 30 ss. Più di recente, su queste posizioni, v. anche E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006, par. 2.2.

anni e quelli che possono votare per il Senato ma non hanno ancora compiuto 40 anni (anche se forse, *ratione materiae*, qui più che di norme eccezionali sarebbe meglio parlare di norme speciali) è, tra l'altro, una condizione meramente temporanea, essendo la capacità destinata a riallinearsi sui due fronti al compimento delle età fissate dalla Costituzione per la conseguibilità dell'elettorato passivo; per quanto riguarda le ipotesi di incandidabilità, ineleggibilità e (benché qui rilevino meno) incompatibilità, queste sono tutte relative a ruoli e incarichi ricoperti (e assunti volontariamente) o a situazioni in cui il singolo soggetto sia stato definitivamente condannato per determinati reati, dunque non attengono a uno *status* o a un modo d'essere dello stesso soggetto.

In ogni caso, benché certa dottrina autorevole abbia ritenuto giustificabili norme che richiedano «ai candidati certi requisiti che garantiscano un minimo di idoneità alla funzione che, se eletti, dovranno svolgere», introducendo così limitazioni all'elettorato passivo, esse dovrebbero rispettare in pieno il principio di eguaglianza⁶: in ragione del ben noto contenuto dell'art. 3, comma 1 Cost. – la cui genesi e il cui contenuto saranno analizzati a dovere nel prossimo capitolo – non sarebbe ora tollerabile una norma che discriminasse sul piano dell'eleggibilità i cittadini in ragione del loro 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 ammissibili 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 anche di ampia latitudine, fino appunto a escludere le donne dall'elettorato), dunque, provvedeva direttamente a depotenziare le affermazioni dello Statuto in termini di eguaglianza – peraltro senza la specificazione di un catalogo di «specifici divieti di discriminazione»⁷ come quello *ex* art. 3, comma 1 Cost. – e di godimento dei diritti civili e (soprattutto) politici. Di più,

⁶ G. PITRUZZELLA, *Elezioni. II Elezioni politiche: elettorato* (voce), in *Enc. giur.*, XII vol., Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1965, pp. 7-8. V. anche D. CODUTI, *Art. 58*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *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 R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 2.3.3.

la cogenza di quelle disposizioni era spesso considerata affievolita a motivo della natura “flessibile” che una parte rilevante della dottrina ha negli anni attribuito allo Statuto, specie in mancanza di 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 vista prima.

Al quadro normativo tracciato finora 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, comprensiva di entrambi i sessi (oggi si preferirebbe dire: di entrambi i generi), ma il contesto normativo – dunque un’interpretazione sistematica – non favoriva tale lettura: a patto, ovviamente, di dare 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: come si vedrà, se era esplicita l’esclusione delle donne dall’elettorato attivo e passivo a livello amministrativo, non c’era alcun ostacolo espresso 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 biso-

⁸ La questione sulla “flessibilità” dello Statuto è stata ampiamente dibattuta in dottrina: non è questo il luogo per ripercorrere i contenuti della discussione. V. almeno A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, cit., 1981, pp. 709-710 (a sostegno della tesi della “flessibilità”) e ID., *Fonti del diritto*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (cur.), *Commentario del Codice civile*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 2011 (2^a ed.), pp. 667-669; il recente S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino 2017 (2^a ed.), pp. 1-7 (anch’esso a favore della “flessibilità”); T. GROPPI, *Art. 138*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 1.2 (per un contributo più “critico”); nega invece la “flessibilità” (ma pure la stessa “rigidità”) dello Statuto R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano 1996, 84 ss. (v. 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*, Giuffrè, Milano 1998 (ed. orig. 1901) – v. A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova 2002.

Per comprendere la cogenza o l’affievolimento delle disposizioni statutarie, accanto al tema della “flessibilità” dello Statuto, molto più interessante è la questione della “elasticità” dello Statuto. Si tratta di una nozione che, superando l’approccio meramente formalistico, fu utilizzata nell’ambito del 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, Cedam, Padova 1940, pp. 30 ss. e C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano 1940; cfr. S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull’evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, Milano 1993, p. 41.

gno 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 dunque indagare le ragioni alla base di quest'esclusione totale dalla vita politica italiana, a partire dalla disegualianza 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 disposizioni, però, ponevano la donna in posizione residuale¹⁰, se non addirittura peggiore. Si pensi, soprattutto, alle disposizioni in materia di diritto di famiglia¹¹ e, in particolare, al noto istituto dell'autorizzazione maritale (art. 134)¹², già dif-

⁹ La citazione è tratta da un documento fondamentale per la ricostruzione della condizione giuridico-politica della donna nell'Italia tra '800 e '900, cioè 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 della stessa città contro l'iscrizione di un gruppo di donne nelle liste elettorali politiche. Il testo della sentenza, in un primo tempo pubblicata non per intero su blasonate riviste giuridiche, è stato tratto da N. SBANO (cur.), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 185-193, spec. 189.

¹⁰ Si pensi anche soltanto, per restare in tema di cittadinanza, alla trasmissione della stessa per via paterna (art. 4) o, comunque, alla rilevanza della cittadinanza del padre (e delle sue eventuali 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). La stessa disparità si vedeva, ad esempio, nella previsione dell'ipotesi della donna straniera che sposava un cittadino italiano (art. 9) e non viceversa.

¹¹ Disposizioni che, in qualche caso, 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 (cur.), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi, esperienze e idee*, Aracne, Roma 2009, pp. 128-149, spec. 137): tale considerazione riguarda soprattutto le ipotesi di scioglimento del matrimonio (limitate, in Italia, alla morte di uno dei coniugi) 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. L'unica eccezione a tale regime, al di là di ipotesi evidentemente patologiche (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».

Si ricordi che l'introduzione dell'istituto era avvenuta contro il parere dell'artefice del codice, Giuseppe Pisanelli, il quale riteneva che l'autorizzazione maritale finisse per operare 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. Se dalle ragioni passiamo ai fatti,

fuso 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 sottoporsi all'autorizzazione del marito per disporre del suo patrimonio rispondeva *in primis* all'esigenza di tutelare l'unità della famiglia, elemento essenziale dell'organismo statale¹³, ma non pareva limitare a ciò le sue conseguenze. Non era peregrino ritenere che la ridotta capacità di agire della donna sposata si scontrasse indirettamente con uno dei requisiti posti dalle leggi elettorali per godere del diritto di voto, il censo: sul piano logico, avere la titolarità di un bene (su cui si pagano le imposte) senza la piena capacità di disporre autonomamente finisce per ledere un elemento fondante la capacità elettorale¹⁴, come se coloro che necessitano di autorizzazione per disporre dei propri beni non fossero titolari di «risorse

si vedrà che l'autorizzazione maritale non si reputò necessaria in Italia, sinché la legislazione francese non venne ad importarvela. Essa non è attualmente conosciuta nelle provincie lombarde; e 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»).

Come contributi recenti sul punto, 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 È interessante leggere, come *viva vox sui temporis* – e si perdoni la citazione lunga, ma eloquente – la ricostruzione teorica 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: «se è 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 (p. 19) detta scelta dipende dal fatto che «da tempo memorabile la famiglia riposa sul principio della prevalenza maschile», come emerge dal codice civile in più norme (che, per Guida, disporrebbero limitazioni per la donna «ben più importanti e gravi» rispetto a quelle patrimoniali e la cui abolizione, a mezzo secolo dalla loro adozione, non è stata reclamata «se non [da] coloro che affermano di voler distruggere la famiglia stessa, appoggiati da qualche troppo esasperato e zelante femminista»). Né la prevalenza del marito sarebbe una condizione artificiale: «Il marito è il capo della famiglia non soltanto perché il codice civile lo dichiara tale, ma anche perché la coscienza pubblica universale in lui impersona la famiglia; a lui attribuisce le responsabilità morali della condotta di essa in tutti i campi; su di lui fa ricadere il proprio biasimo per gli atti condannevoli dei componenti di essa».

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 valide ai fini del censo elettorale le imposte pagate dall'usufruttuario (dunque da chi 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 situazioni affini: il fatto però che il legislatore, in tempi di suffragio censitario, abbia ritenuto la proprietà di un bene non rilevante ai fini del censo elettorale (a dispetto dell'imposta pagata) a causa della sua concreta non pienezza rende meno illogica – ma non per questo giustificabile – l'irrilevanza dell'altrettanto non piena disponibilità delle donne maritate.

e di interessi idonei a giustificare il loro coinvolgimento nelle decisioni pubbliche»¹⁵. Non a caso, vigente il suffragio censitario, le leggi che regolavano le elezioni politiche¹⁶ e amministrative¹⁷ 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 lo stesso pagamento corroborava la capacità del soggetto che aveva “l'ultima parola” sulla disposizione del bene produttivo di imposte.

Ciò, però, non giustificava in pieno l'esclusione totale delle donne dall'elettorato attivo: in primo luogo, per le donne nubili (o vedove¹⁸) il codice civile non prevedeva un istituto simile all'autorizzazione maritale¹⁹, dunque le ragioni della mancata attribuzione del diritto di voto stavano altrove; detta esclusione poi non è venuta meno con l'abbandono di ogni limitazione all'elettorato basata sul censo (dopo la riforma operata con l. 16 dicembre 1918, n. 1985 e 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 per questa ricerca: la legge, significativamente intitolata «Norme circa la capacità giuridica della donna»²⁰, non si limitò affatto ad abrogare l'autorizzazione maritale²¹, ma intervenne anche su altre questioni di assoluto rilievo. A tal proposito, l'art. 7 sanciva: «Le donne sono ammesse, a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti gli impieghi

¹⁵ È questa la giustificazione del suffragio ristretto espressa, da ultimo, da M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, 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.

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 ricorda quanto previsto per le mogli 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 donne coniugate e donne nubili *sui iuris* o vedove, v. P. UNGARI, *Storia del diritto di famiglia in Italia (1796-1942)*, il Mulino, Bologna 1974, pp. 151-180.

²⁰ Non è inutile segnalare che la firma del ministro di grazia e giustizia era di Lodovico Mortara, lo stesso che aveva già legato il suo nome tredici anni prima all'emissione della sentenza della Corte d'appello di Ancona (da lui presieduta) che aveva ammesso 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), peraltro, era stato Ettore Sacchi, predecessore di Mortara allo stesso ministero nel governo Boselli (e nel successivo governo Orlando).

²¹ Abrogazione non condivisa in pieno dalla dottrina: v. E. 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 e, a titolo personale, non approvava la scelta del Parlamento, rifiutandone la qualificazione di «conquista democratica e di una doverosa ricompensa da tributare alla donna per le benemerite da essa acquistate durante la guerra» e ritenendo che l'istituto dovesse rimanere in vigore, a tutela dell'unità della famiglia.

pubblici, esclusi soltanto, se non vi siano ammesse espresse espressamente dalle leggi, quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato».

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 veniva considerato tra le cause di ordine generale che influivano su di essa. Esso era giudicato, in particolare, «causa di incapacità quasi assoluta»²³, con riguardo al settore dei diritti politici e, in origine, anche degli altri rapporti pubblicistici; per questi ultimi, tuttavia, con il 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, come si è visto, in quell'occasione il legislatore, a fronte di una propria apertura che prendeva atto di una mutata sensibilità nella società italiana²⁴, aveva scelto di subordinare espressamente a un nuovo eventuale intervento normativo l'accesso delle donne, oltre che alla magistratura (carriera riservata agli

²² Si deve però notare come nella stessa relazione del ministro Pisanelli al primo libro del codice civile (presentata in Senato nella tornata del 15 luglio 1863) si leggesse che la possibilità – sollevata da taluni – 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 ufficio» (la citazione è tratta dall'appendice di A. GIORDANO, *Comento al Codice civile del Regno d'Italia*, Stabilimento tipografico Tornese, 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*, Giunti, Firenze 1996, p. 15). La volontà di tenere una posizione intermedia tra la piena emancipazione della moglie (ritenuta esagerata) e la sua piena sottoposizione alla potestà del marito emergeva anche dalla relazione al Re del ministro Pisanelli: parlando dell'autorizzazione e delle sue eccezioni, scriveva il Guardasigilli che «[c]oi quali temperamenti recati al rigore del principio si è data certamente al problema la migliore e più acconcia soluzione, avvegnaché non si trascorra per essa né alle esagerazioni del diritto germanico, che in omaggio alla dignità della donna pone il principio della compiuta emancipazione di lei, dall'autorità maritale; né d'altro canto si venga improntando un Codice, che esce fuori in tanta luce di civile filosofia, dei vietati principii della famiglia romana cotanto infesti alla dignità ed alla condizione civile della donna» (A. GIORDANO, *Comento al Codice civile*, cit., p. XXVIII).

²³ A. AMBROSINI, G. ZANOBINI, *Capacità giuridica* (voce), in *Enciclopedia italiana*, vol. VIII, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 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. L'autore sottolineava che, già prima della legge, il principio di normale incapacità di diritto pubblico delle donne «indipendentemente dalle eccezioni legalmente consentite [...], [...] 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 comunque 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 l'impugnazione e la successiva cancellazione di quelle iscrizioni per via giudiziaria).

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 disposizione: le donne non potevano accedere a tali impieghi 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 sia stato possibile continuare a non attribuire alle donne il voto alle elezioni politiche, pur mancando un'espressa previsione di legge (ma l'art. 24, comma 2 dello Statuto la richiedeva) 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 con le altre categorie di soggetti da non ritenere elettori ed eleggibili²⁵, poi con una previsione *ad hoc*, introdotta con l. 19 giugno 1913, n. 640 e consolidata nel testo unico della legge comunale e provinciale (r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, art. 24), in base alla quale «[l]e donne non possono essere iscritte nelle liste elettorali amministrative e non sono eleggibili agli uffici designati dalla presente legge».

La segnalazione esplicita dell'esclusione delle donne dal voto amministrativo nasceva probabilmente da esigenze sorte in tempi successivi. Nella legislazione immedia-

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. Oltre alle donne, in origine erano esclusi dall'elettorato attivo e passivo 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, mendicizia, 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.

Scorrendo l'elenco (cui nel t.u. del 1889 si erano uniti gli ammoniti, i soggetti a sorveglianza speciale, i ricoverati negli ospizi di carità e coloro che erano a carico delle opere pie; 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), è facile rendersi conto di come la maggior parte delle categorie indicate fossero escluse dal voto per "indegnità commissiva", dovuta dunque a una condotta tenuta e sanzionata dall'ordinamento, oppure 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 dovuta non a una condotta ma a uno *status* e, come tale, oggi appare decisamente meno accettabile.

tamente seguente all'unità d'Italia, doveva essere stata avvertita la necessità di armonizzare le normative elettorali degli Stati preunitari²⁶, alcune delle quali – a partire da quelle del Regno Lombardo-Veneto e del Granducato di Toscana – prevedevano il diritto di voto per le donne alle (sole) elezioni amministrative²⁷, stante la diversa concezione di queste ultime diffusa nell'Europa e, segnatamente, nell'Italia del tempo²⁸: la scelta del legislatore del neonato Regno d'Italia di non considerare elettrici le donne, dunque, doveva essere espressa in modo chiaro²⁹, mentre l'assenza di precedenti non lo rendeva necessario per la legge elettorale politica. Quanto alla formula adottata nel 1913, essa seguiva di un anno l'introduzione del primo nucleo di suffragio universale maschile per le elezioni politiche, con l. 30 giugno 1912, n. 666: non è fuori luogo pensare che proprio l'allargamento del suffragio – che pure non era stato tale da rendere le cittadine elettrici della Camera, benché continuassero a mancare eccezioni esplicite – abbia suggerito un maggior carico testuale (da aggiungere all'esclusione espressa), per fugare dubbi su eventuali cambiamenti nell'elettorato attivo per il voto amministrativo, almeno sul piano del genere (ma allora si sarebbe parlato solo di sesso)³⁰.

²⁶ Più che di armonizzazione si dovrebbe parlare di uniformazione delle norme a quelle già vigenti nello Stato sabauda: non a caso, in molti hanno parlato fin da allora di "piemontesizzazione" dell'Italia postunitaria, condotta in particolare – con riguardo all'unificazione amministrativa – con la l. n. 2248/1865, del quale si è visto l'Allegato A, che 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 restituirono 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 A. 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 (cur.), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Cedam, Padova 2002, p. 4 e G. BRUNELLI, *Donne e politica*, il Mulino, Bologna 2006, p. 25.

³⁰ Si noti peraltro che tanto nella l. n. 640/1913, quanto nel r.d. n. 148/1915, erano 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

A prescindere dalla formula usata, l'esplicita estromissione delle donne dal novero degli elettori per il voto amministrativo da una parte rafforzò chi sosteneva la loro esclusione totale dalla vita politica (ritenendo costoro opportuno interpretare il silenzio della legge elettorale politica sull'elettorato attivo delle donne nel senso di evitare regolazioni tanto diverse per le elezioni politiche e quelle amministrative) e consolidò a lungo quella che persino una pubblicazione sostanzialmente "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. Dall'altra, suggerì a chi si batteva perché le cittadine fossero finalmente candidabili ed eleggibili di concentrare gli sforzi soprattutto per far modificare le norme sul voto amministrativo: l'esclusione esplicita rappresentava l'ostacolo maggiore all'elettorato attivo e passivo femminile e sarebbe stato significativo vedere riconosciuta alle donne, attraverso la capacità elettorale locale, l'attitudine a partecipare alla determinazione degli amministratori di un Comune e anche a candidarsi a quelle stesse cariche, forti della loro conoscenza del territorio e della consapevolezza dei suoi bisogni³²; di più, a differenza delle elezioni politiche, c'erano precedenti di concessione del diritto di voto femminile locale negli Stati preunitari che avrebbero potuto permettere di ottenere più facilmente il risultato auspicato.

trentesimo anno da parte degli elettori, né risulta che una simile norma sia stata introdotta in seguito, anche dopo la soppressione dei requisiti di censo per le elezioni politiche come da l. n. 1985/1918.

Ciò però non dovrebbe automaticamente suggerire che nelle elezioni amministrative si fossero semplicemente 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, Stab. tip. F. Failli, 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». Benché la formula utilizzata non sia 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), si può dedurre che una qualche formula di suffragio universale – maschile, *ça va sans dire* – era comunque applicata pure al voto amministrativo.

³¹ ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA E MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Compendio delle statistiche elettorali italiane*, cit., p. 65.

³² Cfr. *Ivi*, pp. 56-57: lì si tentava di giustificare maggiormente un suffragio ristretto – ma non unicamente per censo – per le elezioni amministrative più ancora che per quelle politiche, poiché «qui si tratta non d'interpretare e curare gl'interessi della Nazione che possono anche non richiedere una specifica preparazione, ma di soddisfare le esigenze particolari, i bisogni più avvertiti delle singole collettività, per i quali occorrono amministratori capaci, accorti, sufficientemente edotti dei problemi locali».

Si vedrà nei prossimi paragrafi come ciò effettivamente sia accaduto, con quali passaggi e con quali incidenti di percorso. Per ora è sufficiente anticipare che il primo risultato, pur privo di applicazioni pratiche, venne raggiunto con la l. 22 novembre 1925, n. 2125, che 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 infatti aver compiuto i 25 anni (e non 21) e dovevano trovarsi in determinate situazioni ritenute meritevoli dall'ordinamento non più richieste per gli elettori maschi, come si vedrà all'interno di questo capitolo.

Accanto a ciò, colpisce la lettura dell'art. 24-ter, aggiunto alla legge comunale e provinciale sempre dalla l. n. 2125/1925 e relativo 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 sole posizioni di consigliera comunale e provinciale, con l'esclusione di quelli che allora erano uffici di secondo grado, frutto dell'elezione da parte del 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 avveniva – 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*»³³, che l'ordinamento evidentemente giudicava non allo stesso livello dell'altro modo d'essere.

Benché, come si vedrà, 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 di questo 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

³³ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova 2002, p. 435.

ritardo ben più contenuto, ma assai discusso tra gli studiosi e le studiose di storia, diritto e scienza politica ha riguardato – come si vedrà più approfonditamente all’inizio del prossimo 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.), in mancanza di ogni cenno esplicito a ciò nel d. lgs. lgt. n. 23/1945. In entrambi i casi, l’impressione che se ne ricava è quella di un legislatore (parlamentare o governativo) che si è dimostrato 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, quasi che la prima fosse 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*.

Certamente non si trovano dichiarazioni di esponenti politici che vanno in questa direzione: è molto più facile, come si vedrà, 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 da parte dei più conservatori che si proclamavano contrari al riconoscimento – *rebus sic stantibus* o in seguito a interventi normativi – dell’elettorato attivo femminile lo facevano soprattutto nel timore che di conseguenza fosse riconosciuto (anche) l’elettorato passivo, sancendo ufficialmente l’ingresso delle donne nella sfera pubblica e nella classe dirigente.

Paradossalmente, la voce che più sembra confermare quest’impressione non si ritrova nelle dichiarazioni di un politico (anche se nelle prossime pagine l’analisi del dibattito parlamentare offrirà spunti interessanti), bensì 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 (vicenda di cui si parlerà a fondo nei prossimi paragrafi), si trova un passaggio illuminante, con cui il collegio riteneva di giustificare la non configurabilità dell’elettorato attivo femminile in assenza di un’esplicita riforma preceduta 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 gene-

rica 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 ch , giusto l'art. 40 del medesimo Statuto, ad essere deputati la fondamentale condizione che si richiede si   il possesso dei diritti civili e politici, e nessuna espressa esclusione trovasi fatta del sesso femminile»³⁴.

Sulla base di queste parole, non sembra sbagliato interpretare le resistenze incontrate dalle richieste di estendere alle donne l'elettorato attivo come principalmente volte a continuare a escludere quella larga parte della popolazione italiana dalla sfera politica; tuttavia, pi  ancora dei timori sui possibili effetti del voto femminile, certo non sconosciuti a gran parte del ceto politico e della societ  maschile (*Per chi voterebbero le donne? Con quale coscienza e cognizione di causa lo farebbero?*), sembrava pesare il timore dell'accesso delle donne alle cariche elettive, un mondo che allora era percepito come "naturalmente" maschile, ancor pi  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 nelle leggi del neonato Regno d'Italia il diritto al voto per le cittadine (*rectius*: per una loro parte) si erano riscontrati prima della discussione su quella fonte di segno decisamente opposto.

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. Bench  l'art. 17 del progetto precisasse, gi  al primo alinea, che «Non sono n  elettori, n  eleggibili / Le donne [...]», un'eccezione *sui generis* era prevista dall'art. 13, comma 1: esso riconosceva capacit  elettorale alla donna nubile maggiore e alla donna sposata, separata dal marito³⁵, ma entrambe non potevano esercita-

³⁴ Cass. Roma, sez. civ., 4-15 dicembre 1906, in N. SBANO (cur.), *Donne e diritti*, cit., p. 192.

³⁵ Il testo originario della disposizione era: «Le donne, della cui contribuzione non si tenga conto al marito in virt  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 gi  la regola per cui si tiene conto «[a]l marito, della contribuzione che paga la moglie, eccetto il caso di separazione».

re direttamente il voto, dovendo – al pari dei «corpi morali» – «delegare la rappresentanza del loro censo elettorale» e avendo come unica alternativa la scelta di non esercitare la delega e lasciare senza rappresentanza quel censo.

La formula utilizzata dall'art. 17 impediva di parlare di elettorato attivo femminile (che, anzi, era 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 e proprio diritto di voto (e, dunque, dal suo esercizio). Il proponente si era preoccupato di sottolineare l'importanza dell'abbassamento dei 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»³⁶; in compenso, non si trova 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 amministrative possibili, purché rimanga integra, anzi si consolidi l'unità nazionale»³⁷.

Il messaggio che può ricavarsi da ciò, a ben guardare, 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 a motivo del pagamento di imposte dirette era un'affermazione almeno in parte contraddittoria: il progetto di legge escludeva di fatto 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 questa potesse esser riconosciuta in modo pacifico, sen-

³⁶ 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, Eredi Botta, Torino 1861, p. 38.

³⁷ A.P., VIII Legislatura del Regno (Sessione del 1861) – Camera dei Deputati, tornata del 13 marzo 1861 – resoconto stenografico, p. 206.

za 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 1862³⁸; 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 fretta³⁹). Si trattava di un disegno di legge presentato il 22 dicembre 1861 ancora da Ricasoli⁴⁰ (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'Italia⁴¹.

Il progetto di legge Ricasoli, in realtà già ripresentato il 5 marzo 1863 nella sessione precedente dal nuovo ministro dell'interno (degli esecutivi guidati prima da Luigi Carlo Farini, poi dallo stesso Minghetti) Ubaldino Peruzzi⁴², riprendeva in più punti la prima proposta Minghetti, in particolare – per quanto interessa qui – il suffragio (maschile) esteso a chiunque fosse iscritto da almeno sei mesi nei ruoli delle contribuzioni dirette di quel comune e la previsione – come aggiunta all'art. 19 del r.d. n. 3702/1859, precisamente 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».

³⁸ A.P., VIII Legislatura del Regno (Sessione del 1862) – Camera dei Deputati, tornata del 3 gennaio 1862 – resoconto stenografico, p. 486.

³⁹ A.P., VIII Legislatura del Regno (Sessione del 1863) – Camera dei Deputati, tornata del 29 maggio 1863 – resoconto stenografico, p. 11.

⁴⁰ A.P., VIII Legislatura del Regno (sessione 1861-1862) – Camera dei Deputati, n. 154, «Modificazioni alla legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859».

⁴¹ Cfr. la relazione illustrativa del d.d.l. Rattazzi: «Convinto però che a raggiungere l'unità amministrativa ogni indugio sia dannoso, piuttosto che presentarvi sull'ordinamento uniforme del Comune e della provincia un progetto di legge nuova che dia luogo a discussioni di principii generali, io ho creduto conveniente di proporvi semplicemente che venga estesa a tutto il regno con poche modificazioni la legge del 23 ottobre 1859 emanata in origine per le antiche provincie e la Lombardia».

⁴² 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 propria (prima) ripresentazione del progetto – A.P., VIII Legislatura del Regno (Sessione del 1861-62) – Camera dei Deputati, 1^a tornata del 5 marzo 1863 – resoconto stenografico, p. 5544 – precisò che la Commissione che aveva esaminato il progetto Ricasoli aveva introdotto modifiche al testo, chiedendo di presentare nella sessione del 1863 un nuovo progetto di legge comunale e provinciale, ma la Camera – impegnata in altre discussioni – non aveva completato l'esame, non ritenuto prioritario dal governo. Peruzzi aveva invece scelto di ripresentare l'articolato Ricasoli «colle modificazioni proposte dalla Commissione, aggiungendovi alcuni altri progetti di modificazione, nell'intendimento di conseguire prontamente la unificazione con quel più largo discentramento che è nei voti della Camera e del paese»; per questo, ottenne di sottoporre il nuovo testo alla stessa Commissione che aveva esaminato il d.d.l. Ricasoli. Cfr. la relazione illustrativa del progetto di legge A.C. n. 8: essa si legge, tra l'altro, in A. SCIBONA (cur.), *La nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia*, Ufficio del giornale «La Legge», Torino 1865, pp. 365-368.

Anche qui, il quadro giuridico che sarebbe uscito dalla novella era complesso e meritava attenzione. Da una parte, 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; dall'altra, voleva introdurre la possibilità per la donna nubile o separata «di corpo e di beni» dal marito di delegare ad altri il proprio voto. Quest'ipotesi, tra l'altro, 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 eventuale e volontaria, a differenza del computo automatico a favore del censo elettorale maritale dell'imposta pagata dalla moglie non separata.

Vale la pena sottolineare la differenza concettuale tra il computo della contribuzione a favore del censo elettorale di un diverso soggetto (che quindi poteva essere messo, con quell'aggiunta, in condizioni di votare senza magari esserlo prima di per sé⁴³ e avrebbe comunque espresso un solo voto) e la delegazione di rappresentanza del censo elettorale (proprio, non trasferito ad altri) della donna *sui iuris*⁴⁴ a un soggetto già elettore⁴⁵: 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 dei decenni successivi era apparsa come un riconoscimento esplicito del principio dell'elettorato femminile⁴⁶, almeno quanto alla mera capacità.

⁴³ Il discorso poteva valere anche per il suffragio a larghissima base censitaria immaginato in questo progetto di legge: in ipotesi, il marito che non fosse stato iscritto da almeno sei mesi nei ruoli delle contribuzioni dirette del comune avrebbe potuto avvalersi della posizione della moglie, ove lei avesse soddisfatto quel requisito; lo stesso poteva dirsi – anche con maggiore facilità – nel caso del beneficio concesso a un figlio o a un genero dalla donna vedova o separata.

⁴⁴ 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 essere sottoposta ad autorizzazione.

⁴⁵ È bene notare che 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: in generale, una donna *sui iuris* poteva scegliere di lasciare senza rappresentanza il proprio censo elettorale o di delegarla a un altro elettore. In particolare, la vedova o la moglie separata – ovviamente 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 la quale sarebbe tornata operativa la norma generale: l'alternativa tra delegare o non delegare.

⁴⁶ Così scriveva M. D'AMELIO, *Il suffragio elettorale femminile*, cit., p. 147. L'autore, Mariano D'Amelio, Primo Presidente della Corte di Cassazione del Regno, dal 1924 era anche senatore e, in quel ruolo, fu relatore per la maggioranza nell'Ufficio centrale del Senato sul d.d.l. Federzoni che mirava a concedere parzialmente l'elettorato alle donne e sarebbe diventato la l. n. 2125/1925; buona parte di quella relazione sul progetto di legge sarebbe poi stata trasfusa nell'articolo di dottrina sopra citato.

Risultava 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, ricco e articolato, meritano considerazione i passaggi sull'elettorato attivo. Se la Commissione aveva espunto dal testo l'allargamento del suffragio a tutti i contribuenti diretti per ragioni di opportunità⁴⁷, aveva invece rafforzato le ragioni a sostegno della partecipazione delle donne al voto amministrativo: «Il comune – si legge nella relazione – è una associazione di contribuenti i cui diritti si esercitano principalmente deliberando delle spese. Indi è naturale che il diritto di frammetersi nella sua amministrazione partecipando all'elezione dei consiglieri sia concesso o a tutti i contribuenti od a coloro che contribuiscono in una certa proporzione. Perciò l'eccezione che si oppone alle donne, allorquando si tratti di elezioni politiche, non è più fondata egualmente allorquando si tratti di elezioni comunali»⁴⁸.

In effetti, la relazione riteneva la partecipazione femminile al voto «un'eccezione»⁴⁹, 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»; il documento ammetteva anche che l'esclusione delle donne dal seggio era dettata da ragioni culturali («I nostri costumi non consentirebbero alla donna di frammetersi 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

⁴⁷ 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 quale fosse per essere la base del diritto elettorale che vi ammettesse in seguito alla disposizione proposta» e che fosse opportuno attendere gli esiti dell'allargamento del suffragio operato dal r.d. n. 3702/1859 «affine di 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.

⁴⁸ A.C. 8-A, p. 15, par. XXII; che alla base dell'elettorato attivo a livello comunale allora si considerasse essenzialmente la contribuzione alle spese di quella specifica comunità emerge anche dalla relazione di Peruzzi, il quale – affrontando il problema dell'estensione del suffragio, aveva «creduto di risolvere tutte le quistioni subalterne di minore o maggior larghezza di censo. adottando 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» (A. SCIBONA (cur.), *La nuova legge comunale e provinciale*, cit., p. 365).

⁴⁹ L'eccezione era rimarcata dalla conferma dell'esclusione delle donne dall'elettorato passivo: la Commissione aveva proposto di modificare l'art. 22, comma 1 del r.d. n. 3702/1859 in «Sono eleggibili tutti gli elettori maschi iscritti», aggiungendo (*rectius*: esplicitando) il riferimento al sesso; era però significativo che il contro-progetto della Commissione, estendendo l'elettorato attivo a determinate categorie di donne, avesse 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).

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, con «il voto scritto in scheda», pur se espresso in luogo diverso dal seggio elettorale. Questo espediente, antesignano italiano del voto per corrispondenza⁵⁰ e che voleva estendere all'intero Regno d'Italia una soluzione già consolidata in Toscana, era stato individuato proprio per consentire all'elettrice di esprimere direttamente il proprio voto, anche se a distanza: i commissari dovevano aver ritenuto che il voto per scheda a domicilio fosse – per l'opinione trasmessa dal testo della relazione – più “sicuro” per la genuinità dell'espressione della volontà da parte della donna rispetto alla delega della rappresentanza del censo a una persona terza⁵¹.

Se agli occhi di alcuni l'estensione a parte delle donne dell'elettorato attivo era parsa giusta e saggia, 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 autunno⁵², 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 Peruzzi⁵³ giunse almeno in un momento all'attenzione della Camera. Un lungo intervento del leccese Gaetano Brunetti riconobbe che aver previsto la partecipazione femminile al voto poteva essere

⁵⁰ 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.

⁵¹ La Commissione aveva ammesso che «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 sia un terzo a votare, chiamato a rappresentare il censo di un'altra persona. Riteneva che l'opzione per il voto per scheda testimoniassero il sospetto che «il mezzo della delegazione, proposto col progetto, richiamasse l'idea, che si voleva bandita, di una minor capacità» M. D'AMELIO, *Il suffragio elettorale femminile*, cit., p. 147.

⁵² 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 dotata di poca concretezza); il ministro Peruzzi giudicò «molto ragionevole» la proposta di Lazzaro e l'aula votò a favore del rinvio. La successiva scelta di spostare la capitale da Torino a Firenze – come ricordato da G. SAREDO (cur.), *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. I, Unione tipografico-editrice, Torino 1901, p. 87 – provocò la caduta del ministero Minghetti, sostituito da La Marmora.

⁵³ Va precisato peraltro che, 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.

«una pagina lusinghiera per la quale la donna possa rialzarsi alla dignità del suo diritto», ma temette che l'innovazione proposta si risolvesse in «una disposizione quasi quasi illusoria», per il numero assai esiguo di cittadine in grado di aspirare al voto⁵⁴. Brunetti non era un sostenitore del suffragio universale *tout court*⁵⁵, 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 governativa⁵⁶: benché il suo testo ricalcasse in gran parte quello del progetto Peruzzi modificato dalla commissione Boncompagni, esso non conteneva riferimenti all'elettorato delle donne. Si trova trac-

⁵⁴ A.P., VIII Legislatura del Regno (Sessione del 1863-64) – Camera dei Deputati, 1^a tornata del 24 giugno 1864 – resoconto stenografico, p. 5649: «Io vi domando, o signori, la legge sulla ricchezza mobile, quante donne volete voi che colga? Quante vi sono in Italia donne che amministrino i loro capitali, quante vi sono donne commercianti ed industriose? Sono pochissime: ma se da questo piccolo novero voi detraete ancora quelle che non sanno leggere e scrivere, ecco che questa diviene una disposizione quasi quasi illusoria! / Io vi presenterò qui ancora brevi osservazioni sugli analfabeti: nell'Italia gli analfabeti sono i sette decimi; per le donne sono i tre quarti. Se gli analfabeti delle Province meridionali d'Italia sono quasi il doppio di quelli delle provincie settentrionali, le donne, specialmente, sono il 93 per cento nelle provincie meridionali, ed il 58 per cento nelle settentrionali. / Dunque, secondo il progetto della Commissione, le donne ammesse all'elezione sarebbero pochissime; secondo il progetto del ministro, poi il numero sarebbe impercettibile».

⁵⁵ Una certa accondiscendenza verso una concezione negativa circa la partecipazione pubblica della donna traspare anche in un discorso a favore dell'elettorato amministrativo (senza distinzione tra attivo e passivo) come il seguente: «Io non sono di quelli, i quali vorrebbero foggare tutte le donne sul modello di Madame Roland; non voglio fare di una donna un ministro, un professore, un generale; ma voglio concedere loro il maestrato della politica: si accetti pure la sentenza di San Paolo: che le donne non debbano prendere la parola nei convegni; ma è giusto, o signori, che le donne abbiano il voto, e lo abbiano tutte, e lo abbiano senza restrizione quando si tratta dell'elezione di coloro che debbono amministrare la cosa pubblica. / Io dico: non concedete loro la politica generale, non concedete alle donne le professioni, gl'impieghi, le cattedre, i maestrati (*Rumori – Si ride*), ma (*Con voce concitata*) concedete loro almeno il comune; concedete loro che si interessino della patria, dove sono nate, dove vivono, dove educano i loro figliuoli, che saranno un giorno i soldati della patria e sacerdoti della civiltà. (*Bene! a sinistra*) / Voglio che si conceda alle donne il diritto elettorale amministrativo. Veramente mi era rallegrato quando l'onorevole mio amico signor Lazzaro disse che l'onorevole Peruzzi fosse un gentil cavaliere; ma mi perdoni l'onorevole Peruzzi, quando vuol essere un gentil cavaliere non venga ad ingannare le donne. (*Iilarità generale*)» (A.P., VIII Legislatura del Regno (Sessione del 1863-64) – Camera dei Deputati, 1^a tornata del 24 giugno 1864 – resoconto stenografico, p. 5649). Che le posizioni ostili alla capacità pubblica della donna fossero diffuse tra i politici del tempo lo dimostra ampiamente l'ilarità con cui in molti avevano accolto le parole di Brunetti (e che i resocontisti ci hanno trasmesso).

⁵⁶ Ad esso si arrivò perché, essendo prevista a breve la scadenza della sessione parlamentare, il Ministero aveva manifestato l'esigenza di ottenere il voto del Parlamento su alcune questioni ritenute prioritarie e, in particolare, di provvedere all'adozione provvisoria, senza discussione, di disposizioni volte all'unificazione legislativa e amministrativa del Regno (anche per l'insostenibilità della vigenza di regole diverse nel territorio della Toscana, soprattutto 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 si chiedeva di autorizzare il Governo del Re «a pubblicare e a rendere esecutorii cinque progetti di legge già presentati al Parlamento», a partire dalla legge provinciale e comunale: l'idea era di far pubblicare «queste leggi, nello stato in cui si trovano presso l'uno o l'altro ramo del Parlamento, riservandosi però la facoltà di modificarle in alcune parti», per coordinarle meglio con altre disposizioni.

cia dell'esclusione nella relazione prodotta dalla Commissione incaricata di esaminare il progetto e stesa dal relatore e vicepresidente della Camera, Francesco Restelli⁵⁷: alla base della scelta del Ministero e della Commissione c'era soprattutto la volontà di non 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 pure violato la contemporaneità della votazione.

Se l'esclusione di quest'ultima possibilità anche per gli elettori malati, fuori sede o presenti in più liste elettorali⁵⁸ confermava la portata generale della scelta compiuta (pur essendo riconosciuto dal relatore l'«intendimento liberale di estendere lo esercizio del diritto di voto»), è innegabile che nei confronti delle donne la decisione fosse mossa anche da altre ragioni, che comunque trasparivano dalla stessa relazione. Se agli altri soggetti cui era negato il voto a domicilio, infatti, si negava sostanzialmente l'esercizio del diritto di voto in determinate condizioni (ma è ovvio che 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.

Da una parte, la relazione sosteneva che «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; una soluzione che, oltre a non riguardare le donne nubili e maggiorenni, evidentemente non prevedeva alcuna capacità elettorale. Dall'altra, si sosteneva a livello teorico l'opportunità che, «volendosi dare alla donna il diritto elettorale, la si facesse personalmente intervenire all'urna, come così si richiede da tutti gli altri elettori», salvo precisare subito che «l'opinione generale ed i costumi non consentono che la donna si ponga nella diretta lotta delle elezioni»: non credendosi percorribile l'ipotesi del voto personale, si preferiva evitare un'espressione di voto ritenuta non «sincera e intelligente»⁵⁹.

⁵⁷ 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); per il testo della stessa, si fa riferimento alla versione contenuta in A. SCIBONA (cur.), *La nuova legge comunale e provinciale*, cit., pp. 404-416.

⁵⁸ Valeva per loro, come per le donne, tale osservazione: «pare molto dubbio che un voto mandato in un messaggio rechi quell'espressione sincera ed intelligente che si deve desiderare per una elezione, perocché la presenza dell'elettore all'ufficio elettorale non è soltanto una garanzia della sincerità e libertà del suo voto, ma è anche un modo pel quale esso è posto a contatto cogli altri elettori per discuterne con loro ed accordarsi intorno al merito relativo dei diversi candidati» (punto XIII della relazione).

⁵⁹ *Ibidem*.

Aver accompagnato il perdurante riconoscimento (non troppo dispiaciuto, per la verità) di questi ostacoli culturali al voto delle donne al diniego del voto domiciliare, adducendo al proposito ragioni solo formali ma senza entrare nel merito, dava la netta impressione che, al fondo, nella maggior parte dei governanti e degli eletti in Parlamento mancasse la volontà di ragionare davvero sulla capacità elettorale delle donne, anche solo a livello amministrativo⁶⁰: accadde così che 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 legge⁶¹ – presentato il 1° dicembre 1871, quando era diventato Presidente del Consiglio, mantenendo per sé il Ministero dell'interno – volto a intervenire di nuovo sulla disciplina elettorale locale⁶², aveva effettivamente considerato il riconoscimento della capacità elettorale alle donne, con riguardo alle sole elezioni amministrative. Alla base della decisione⁶³ 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, vista la mentalità del tempo) rappresentanza a livello locale, senza peraltro ricorrere al modello della delegazione⁶⁴. Ciò si traduceva, in particolare, nell'eliminazione delle donne dai soggetti considerati né elettori né eleggibili *ex art. 26*, comma 1 della l. n. 2248/1865, all. A, e nell'introduzione all'art. 48 della stessa legge della precisazione in base alla

⁶⁰ Sembrava della stessa opinione M. D'AMELIO, *Il suffragio elettorale femminile*, cit., p. 148.

⁶¹ Sottolineava ancora M. D'AMELIO, *Il suffragio elettorale femminile*, *ult. loc. cit.*, 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.

⁶² 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». Va segnalato che il progetto di legge in questione 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 però non si faceva alcun riferimento all'elettorato amministrativo femminile, dunque qui non verrà considerato.

⁶³ 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).

⁶⁴ In particolare, 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*). Come si vede, pur introducendo una formula dubitativa, non era certo venuto meno l'orientamento ostile a una piena partecipazione femminile alla vita politica nazionale; avanzava però la consapevolezza dell'insostenibilità della perdurante esclusione della loro partecipazione alla *res publica* locale, per un oggettivo riconoscimento della capacità economica di talune donne, ma anche dei più generici «interessi» (leggendo la parola, questa volta, in senso lato) a determinare la politica locale.

quale «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, in sostanza, l'idea del voto domiciliare del “contro-progetto” Boncompagni di alcuni anni prima, ritenendo – senza renderlo esplicito – che fosse la 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 – vale a dire l'organo collegiale che per primo era chiamato a esaminare le proposte di legge, in base al regolamento del 1868 allora vigente – per riferire alla Camera circa quel testo (e l'altro disegno di legge di riordino dell'amministrazione centrale e provinciale dello Stato, sempre a firma Lanza). Entrambi i collegi ritennero di non poter discutere le modifiche proposte dal Presidente del Consiglio⁶⁵, tuttavia la Giunta – attraverso il suo relatore, Luigi Griffini – non fece mancare alcune osservazioni sul progetto, pur senza tradurle in modifiche puntuali. In particolare, l'organo segnalò nella sua 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»⁶⁶: la formulazione del discorso, con la posizione del ministro riportata in chiave avversativa, farebbe pensare a un orientamento (ancor) meno restrittivo da parte della Giunta, forse favorevole a un esercizio personale del voto da parte della donna. La decisione di non passare alla discussione dei progetti Lanza, però, non portò a progressi sul piano dell'elettorato femminile⁶⁷.

⁶⁵ Si legge nella relazione della Giunta – A.C. n. 18, 18-*bis* - A, p. 2 – che l'organo non intendeva affatto «respingere una riforma, la cui attuazione considera indispensabile», ma si rendeva conto che la legge era importante e di ampia portata, per cui ritenne di non poter «proporre modificazioni parziali intorno ad un progetto, sul cui principio fondamentale non si consentisse, senza correre il pericolo che la proposta riescisse imperfetta, e le varie parti della legge non si presentassero fra loro armoniche».

⁶⁶ 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).

⁶⁷ M. DE LEO, F. TARICONE, *Per una storia del voto alle donne*, in F. TARICONE, M. DE LEO (cur.), *Elettrici ed elette. Storia, testimonianze e riflessioni a cinquant'anni dal voto alle donne* (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna),

Perché una vera discussione sul diritto di voto alle donne prendesse vigore, si dovette attendere il 1876: durante il primo governo guidato da Agostino Depretis, il ministro dell'interno Giovanni Nicotera istituì una commissione (presieduta, tra l'altro, dal suo predecessore Ubaldino Peruzzi), dandole il compito di 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 riforma⁶⁸: all'interno, per quanto rileva qui, 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», volendo chiaramente escludere l'ipotesi del voto personale della donna al seggio.

Merita d'essere esaminata la relazione della Commissione nominata *ad hoc* dalla Camera, presentata il 13 giugno 1877⁶⁹, con il deputato Annibale Marazio a fare da relatore: essa dà conto dell'acceso dibattito sviluppatosi in seno all'organo sull'opportunità di prevedere «l'estensione del suffragio diretto alle donne». Ai sostenitori della linea adottata dal progetto di riforma (che ribadivano il pieno diritto della donna contribuente a partecipare con il voto all'amministrazione del loro Comune di residenza, rafforzando quel diritto con la posizione giuridica riconosciuta alle donne dal codice civile)⁷⁰ si erano puntualmente contrapposti i contrari all'attribuzione

Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 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».

⁶⁸ A.P., XIII Legislatura del Regno (sessione 1876) – Camera dei Deputati, n. 33, «Riforma della legge comunale e provinciale».

⁶⁹ 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, per lo meno per gli estratti che qui interessano, si fa riferimento ai passaggi riportati in G. SAREDO (cur.), *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. II, Unione tipografico-editrice, Torino 1902, pp. 84-94.

⁷⁰ È utile richiamare l'esatto contenuto della relazione sul punto: «Gli uni dicevano: il diritto di amministrare gli affari de' Comuni appartiene, per la natura stessa delle cose, a coloro che concorrono nelle spese di esso Comune; la donna che paga censo, contribuendo nelle spese locali, ha diritto di ingerirsi, colla elezione degli amministratori, nella gestione degli interessi collettivi. Negare questo diritto alla donna è andare contro all'indole e alla natura dei Comuni; i quali sono associazioni di contribuenti, i cui diritti si esercitano principalmente, deliberando spese. 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. In Lombardia le donne votavano, per procuratore, nei Convocati; in Toscana avevano l'elettorato; in Austria, in Svezia il diritto elettorale è riconosciuto nella donna; nel Comune russo la donna è eleggibile; discute, vota. Il concorso personale della donna alle urne può avere inconvenienti; ma questi inconvenienti svaniscono, se si dà facoltà alla donna di mandare la propria scheda scritta e suggellata al sindaco del Comune, siccome viene proposto. Cansato questo pericolo, il diritto elettorale riconosciuto nella donna è un gaurentigia d'ordine e di moralità».

dell'elettorato: costoro lo facevano rifiutando la concezione del Comune come «pura amministrazione di interessi locali» (mettendo così in discussione la principale giustificazione della proposta qualifica di elettrici) e separando nettamente 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 evidentemente 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 familiari o (ove se ne fosse discostata) di turbare l'ordine della famiglia⁷¹.

Non si può omettere, peraltro, un paio di osservazioni. Da una parte, il riconoscimento del diritto era stato proposto per la natura della donna non certo di persona o di cittadina, ma di contribuente (pienamente in linea con lo spirito del tempo e l'adozione di un suffragio su base censitaria), senza che peraltro lo stesso principio venisse considerato valido per le elezioni politiche (alle quali evidentemente veniva riconosciuto un valore ulteriore rispetto alla partecipazione dei contribuenti all'amministrazione, ritenendo altresì che a quel valore non potessero/dovessero concorrere le donne). Dall'altra parte, è significativo che, a sostegno dell'attitudine della donna, siano richiamate proprio le disposizioni dello stesso codice civile che, per l'istituto dell'autorizzazione maritale di cui si è parlato prima, poteva essere considerato ostile alle donne; d'altra parte, è vero che la donna non coniugata e *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 potestà» (l'istituto non cambiava nome) e amministrarne i beni, così come la moglie poteva assumere la tutela del marito interdetto (purché non avesse chiesto lei l'interdizione).

⁷¹ Anche qui si ritiene opportuno citare direttamente la relazione: «Ma altri avvertiva: secondo la legge in vigore e secondo il progetto ministeriale, il Comune non è una pura amministrazione d'interessi locali; non è nemmeno una istituzione dello Stato; ma è qualcosa di misto, che tiene dell'una e dell'altra natura. Né si può inferire, dalla quasi pienezza dei diritti civili riconosciuti nella donna, la conseguenza ch'essa debba avere i diritti politici. Altro sono i diritti civili, altro i diritti politici. Per l'esercizio dei diritti civili, la legge richiede semplicemente che siate cittadino e abbiate età maggiore; ma per l'esercizio de' diritti politici, la legge richiede altresì garanzie di capacità, di moralità e d'indipendenza. La donna può, nell'esercizio de' diritti civili, affidarsi ne' consigli e nell'esperienza altrui senza inconvenienti; ma lo stesso non può dirsi dell'esercizio dei diritti politici, i quali domandano assolutamente criterio e discernimento in chi li possiede. Aggiungasi che qualche pratica d'affari privati, la donna l'acquista nella propria famiglia per necessità di cose, mentre non ne acquista punto di affari pubblici. Nella più parte dei casi, il suo voto sarebbe quello del padre, del fratello, del marito, del figlio, e talora del confessore; quindi voto inutile, o pericoloso. Dato che sia contrario a quello de' suoi stretti congiunti, diventa una fonte di discordie domestiche. Le gare locali sono vivissime; pur troppo abbiamo molti esempi di Comuni turbati profondamente da scissure intestine; perché trascinare nell'arena di queste passioni la donna, il cui ufficio è tutto pace, affetti, carità?».

Con lo sguardo del poi, i dubbi sulla possibilità che il voto della donna fosse identico a quello di un familiare e dunque da questo influenzato ricordano, *a contrario*, le pretese di vari uomini di determinare il voto delle donne loro vicine in occasione del *referendum* istituzionale e dell'elezione dell'Assemblea costituente: se i rischi di influenze indebite e di un'inesistente segretezza erano oggettivamente configurabili nell'800 (ragion per cui sarebbe stato più opportuno prevedere il voto presso il seggio, cosa che invece veniva categoricamente esclusa per le già viste ragioni culturali), nel 1946 le donne dimostrarono la loro autonomia nell'espressione del voto – v. P. GABRIELLI, *Il 1946, le donne, la Repubblica*, Donzelli, Roma 2009, pp. 93 ss. e, di recente, C. TRIPODINA, 1946-2016 *La “questione elettorale femminile”: dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, in *Rivista Aic*, 2016, n. 3, pp. 4-5 – aiutate pure dalla segretezza maggiormente garantita dalla cabina elettorale (introdotta, in verità, già dalla l. 30 giugno 1912, n. 666 per le elezioni politiche, prevedendo all'art. 70, comma 4 che ogni tavolo per il voto fosse con il lato a favore dell'elettore «prossimo alla parete e gli altri tre lati [...] muniti di un riparo, che assicuri la segretezza del voto»). Quanto al riferimento finale alla donna «il cui

In seno alla Commissione prevalse comunque l'orientamento favorevole al riconoscimento dell'elettorato femminile, superando anche 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 essendo possibile garantire la segretezza del voto stesso), oltre che di chi esprimeva dubbi sulla “qualità” delle elettrici che avrebbero scelto di partecipare alle elezioni, viste le ben più accessibili condizioni di censo elettorale (senza che, curiosamente, analoghi dubbi venissero sollevati circa il plotone di nuovi potenziali elettori uomini)⁷². Nemmeno questo progetto, tuttavia, fu concretamente esaminato dal Parlamento: l'aula della Camera, dunque, avrebbe dovuto attendere ancora per discutere in modo approfondito ed esteso dell'elettorato amministrativo femminile.

3. Le istanze delle donne in Parlamento: il contributo di Salvatore Morelli e Anna Maria Mozzoni

Continuarono anche dopo il 1877 – e se ne darà conto nelle prossime pagine – i tentativi, puntualmente infruttuosi, di far votare dal Parlamento l'estensione alle donne del diritto di votare ed essere votate, per lo meno alle elezioni di natura locale, come primo passo verso un suffragio realmente universale (anche se molti passi erano ancora da compiere, dal momento che le limitazioni all'elettorato maschile basate sul censo sarebbero state soppresse del tutto solo quattro decenni dopo la mancata discussione del progetto Nicotera). Il 1877, tuttavia, merita di essere marcato come anno importante per il tema che qui interessa: risale ad allora, infatti, la (prima) petizione a prima firma di Anna Maria Mozzoni, con cui si chiedeva espressamente l'estensione del diritto di voto politico alle donne.

ufficio è tutto pace, affetti, carità», intriso di etica della cura e del focolare in salsa cattolica, agli occhi di oggi appare tanto fastidioso, quanto fortunatamente lontano nel tempo.

⁷² Si completa la citazione del passo: «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, concessa 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».

La biografia e l'attività di Mozzoni sono troppo ricche e composite per poter contenere la sua figura nelle sole etichette di scrittrice, giornalista o (anche di) femminista⁷³. Il suo nome, associato a relevantissime battaglie di natura sociale e politica (tra tutte, quelle a favore dell'istruzione delle donne, contro l'impostazione maschilista del nuovo codice civile⁷⁴ e per abolire la "prostituzione di Stato") era già risuonato altre volte nell'aula della Camera⁷⁵; a partire dal 1877, tra i deputati iniziò a essere noto anche per l'impegno a favore del suffragio universale.

Quella di Mozzoni⁷⁶ non fu la prima petizione rivolta al Parlamento con cui le donne chiedevano il riconoscimento di pari diritti⁷⁷; fu però probabilmente la prima⁷⁸

⁷³ Per approfondire, v. F. PIERONI BERTOLOTTI, *Alle origini del movimento femminile in Italia 1848-1892*, Einaudi, Torino 1963; A.M. MOZZONI, *La Liberazione della donna*, a cura di F. Pieroni Bertolotti, Mazzotti, Milano 1975; M.L. ODORISIO, A. ROSSI DORIA, L. SCARAFFIA, M. TURI, *Donna o cosa?*, Milvia, Torino 1986, spec. pp. 19-29 e 223-224; F. TARICONE, *L'Associazionismo femminile in Italia dall'unità al fascismo*, Unicopli, Milano 1996; E. NICOLACI, *Il «coraggio del vostro diritto». Emancipazione e democrazia in Anna Maria Mozzoni*, Centro editoriale toscano, Firenze 2004; E. SAROGNI, *La donna italiana. 1861-2000. Il lungo cammino verso i diritti*, il Saggiatore – Net, Milano 2004, pp. 25-41; S. MURARI, *L'idea più avanzata del secolo. Anna Maria Mozzoni e il femminismo italiano*, Aracne, Roma 2008; S. CECCARELLI, *Anna Maria Mozzoni. La vicenda di una donna che si è battuta per altre donne*, Panozzo, Rimini 2016.

⁷⁴ Cui fu dedicata la rilevante opera A.M. MOZZONI, *La donna in faccia al progetto del nuovo Codice civile italiano*, Tipografia sociale, Milano 1865.

⁷⁵ Per la prima citazione (della «nobile Mozzoni Anna Maria, da Milano»), per la donazione alla Camera del volume A.M. MOZZONI, *La donna e i suoi rapporti sociali in occasione della revisione del Codice civile italiano* (s.e., Milano 1864: è l'opera maggiore dell'autrice, vero trattato ampio sulla "rendizione" femminile), v. A.P., VIII Legislatura del Regno (Sessione del 1863-64) – Camera dei Deputati, tornata del 29 novembre 1864 – resoconto stenografico, p. 7017; analoga citazione (per l'omaggio di *La donna in faccia al progetto del nuovo Codice civile italiano*) si trova nella seduta del 18 febbraio 1865.

In seguito (e comunque prima che la petizione in discorso fosse presentata), a citare Mozzoni più volte nei suoi interventi in aula sarebbe stato – come si vedrà – il deputato Salvatore Morelli, dunque non stupisca se si è scelto di trattare nello stesso paragrafo di queste due figure.

⁷⁶ Pubblicata da *La voce del popolo* l'11 marzo 1877 e *La donna* (rivista operante dal 1869 al 1891, diretta da Gualberta Alaide Beccari e che ha visto Mozzoni tra le più valide collaboratrici) il 30 marzo 1877: in quest'ultimo caso l'appello è preceduto dal testo di una conferenza – *Del voto politico alle donne* – tenuta alla Società democratica di Milano nelle settimane precedenti, occasione in cui la petizione sembra essere stata lanciata; i due documenti sarebbero stati subito dopo raccolti in una pubblicazione autonoma ([A.M. MOZZONI,] *Del voto politico delle donne. Lettura tenuta da Anna Maria Mozzoni*, Tipografia del Commercio, Venezia 1877). Il testo della sola petizione si può leggere, tra l'altro, in F. TARICONE, M. DE LEO (cur.), *Elettrici ed elette*, cit., p. 63.

⁷⁷ Risale al 1861; di norma non è riportata la data del documento, 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 – «Se Dio ha posto nell'uomo un'irresistibile tendenza alla libertà, perché nell'uso della libertà diventi migliore; se Dio benedice agli sforzi che la Nazione Italiana fa per rendersi libera fondamento principalissimo di questo progressivo miglioramento dev'essere l'affermazione la più larga possibile dell'emancipazione della donna. I primi otto anni dell'educazione dell'uomo appartengono quasi esclusivamente alla madre» – dava conto dell'elaborazione in corso di un nuovo codice civile per il Regno d'Italia, partendo dalla consapevolezza che «nelle province Lombarde dove è vigente tuttora il Codice austriaco, la donna è parificata all'uomo nella facoltà di disporre delle proprie sostanze in ogni contrattazione anche senza la tutela maritale», prevista invece 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».

a formulare una richiesta così puntuale e così “consistente”, tanto da non essere in linea con il sentire della stragrande maggioranza dei decisori di allora. Partendo infatti 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»⁷⁹, la latrice illustrava la condizione delle donne italiane – senza citarle espressamente sino alla fine del documento – che appariva *prima facie* “bloccata” e del tutto anacronistica⁸⁰, senza che gli interessi e i bisogni delle cittadine avessero rappresentanza negli organi legislativi⁸¹: 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», così che le uniche limitazioni al diritto di voto accettabili fossero quelle va-

Sebbene spesso la petizione delle donne lombarde sia ricordata tra i documenti con cui era stato richiesto il diritto di voto, detta richiesta non figura all’interno del testo. Secondo quanto si è detto, tuttavia, la parità nella capacità di agire civilistica avrebbe eliminato un ostacolo a un’uniforme capacità di agire; nelle stesse province lombarde e venete, peraltro, alle donne era riconosciuto l’elettorato attivo e passivo, sia pure limitatamente ai “convocati” locali. Non a caso, nel 1868 quattro nobildonne venete avevano inviato un’analoga petizione al Parlamento, in cui lamentavano lo «sconcio» della negazione dell’elettorato attivo e passivo (a fronte del sacrificio fiscale comunque richiesto), un «troppo retrogrado passo» rispetto alle precedenti leggi lombarde e venete, rivendicando almeno il voto amministrativo mediante 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 (cur.), *Donne sulla scena pubblica. Società e politica in Veneto tra Sette e Ottocento*, FrancoAngeli, Milano 2006, p. 139.

⁷⁸ Non è certo, peraltro, che la petizione – al di là dell’indirizzo iniziale «Signori Senatori, Signori Deputati» – sia stata ritualmente trasmessa alle Camere: una ricerca all’interno dei resoconti della Camera del 1877, per esempio, non dà risultati utili. Ciò non significa, tuttavia, che il Parlamento non abbia avuto contezza del testo: A.P., XIII Legislatura del Regno (Sessione del 1878) – Camera dei Deputati, tornata del 9 dicembre 1878 – resoconto stenografico, p. 3134, in particolare, indica tra gli omaggi ricevuti dalla Camera «Dalla signora Anna Maria Mozzoni (Milano) – *Del voto politico della donna*. Lettura tenuta a Milano dall’offerente, copie 155», dunque il documento che conteneva pure la mozione.

⁷⁹ Mozzoni si riferiva, in particolare, ai passaggi in cui Depretis dichiarava che alla base della formazione della sua maggioranza c’era, tra l’altro, «il desiderio che si ponesse maggior cura nell’interrogare i sentimenti della nazione e nel tutelare la sincerità e la dignità delle istituzioni rappresentative», proseguendo così: «Noi dobbiamo, signori, guardarci, guardarci bene, dal creare un paese legale, come dicevasi in un paese vicino in un’epoca che io non esito a chiamare nefasta; bisogna guardarsi dal creare un paese legale che non sia una nuda presunzione di diritto, in disaccordo colla realtà, in disaccordo col paese vero» (A.P., XII Legislatura del Regno (Sessione del 1876) – Camera dei Deputati, tornata del 28 marzo 1876 – resoconto stenografico, p. 234).

⁸⁰ «Ora una classe innumerevole di cittadini trovasi avviluppata in una veste giuridica, la quale emanazione di tempi disparati, reliquia di tradizioni antiquate, che il progresso delle scienze sociali ha demoliti da ogni altra parte, rappezzature di Diritto Romano e di diritto consuetudinario straniero, astrae dalla realtà presente e si afferma come un fatto isolato nel corpo delle istituzioni moderne.»

⁸¹ «Ora 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.»

lide per «gli altri elettori», evidentemente uomini⁸²: 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 come unico *vulnus* giuridico alla parità di trattamento tra uomini e donne, visto anche il livello d'istruzione (almeno pari a quello di molti uomini ritenuti “pubblicamente capaci”) raggiunto da non poche donne⁸³.

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 solo in «un pubblico altamente illuminato, avvezzo alla libera discussione, alla più larga tolleranza ed alla serenità del giudizio»⁸⁴.

Nella prima parte del suo scritto *Del voto politico delle donne* l'autrice proponeva una lunga ricostruzione dell'evoluzione della condizione femminile al mutare della società, concludendo che la distanza tra detta condizione – specie all'interno della famiglia – e i principi a fondamento della società si era fatta del tutto insostenibile e occorreva che il legislatore intervenisse per ridurla (senza dare retta a chi sosteneva che le donne avevano già ottenuto miglioramenti rispetto al passato o chi riteneva i diritti rivendicati come incompatibili con le potestà di chi già le deteneva)⁸⁵. Data la mancanza

⁸² «Noi italiane ci rivolgiamo perciò a quel Parlamento, che col Governo ha convenuto doversi alla presunzione sostituire le realtà, affinché posti in disparte i dottrinari apprezzamenti e le divagazioni accademiche sulla entità e modalità della nostra natura, e sul carattere della nostra missione, voglia considerarci nei nostri soli rapporti con lo Stato, riguardarci per quello che siamo veramente: cittadine, contribuenti e capaci, epperò non passibili, davanti al diritto di voto, che di quelle limitazioni che sono o verranno sancite per gli altri elettori.»

⁸³ «A questa parità di trattamento con i cittadini dell'altro sesso, non conoscendo noi altro ostacolo che la tutela della donna maritata, domandiamo che sia tolta, come non d'altro originata che dalla legale presunzione della nostra incapacità, facendo noi considerare agli onorevoli legislatori, che avendo il Governo italiano, promosso con ogni cura l'istruzione femminile e trovandoci noi, perciò, al giorno d'oggi, alla eguale portata intellettuale di una quantità di elettori che il legislatore dichiara capaci, stimiamo che nulla costi giacché venga a noi pure accordato il voto politico, senza del quale i nostri interessi non sono tutelati ed i nostri bisogni rimangono ignoti. / Fiduciose nella saviezza e giustizia dei legislatori, le sottoscritte insistono perché sia fatta ragione alla loro domanda.»

⁸⁴ A.M. MOZZONI, *Del voto politico delle donne*, cit., p. 4.

⁸⁵ Al di là dei confronti di ciò che il diritto civile prevede con quanto accade “per natura” (la capacità e la proattività non sono sempre dell'uomo), 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, inca-

di strumenti che consentissero alle donne di far valere le proprie esigenze e istanze, per Mozzoni l'unica soluzione era il riconoscimento del diritto di voto politico.

Se per la latrice la donna era stata riconosciuta titolare del diritto politico «in tesi astratta», come cittadina e contribuente (nonché investita di una condizione giuridica e sottoposta alla sanzione penale), gli uomini avevano negato la sua esplicazione pratica, trattandola come una novità assurda, mentre il trascorrere del tempo l'avrebbe resa più accettabile. Mozzoni si preoccupava di confutare una per una le obiezioni sollevate sino ad allora da chi si opponeva al voto politico delle donne, sostenendo la piena opportunità dell'estensione del suffragio⁸⁶; concludeva invitando le donne a rivolgersi direttamente al Parlamento per ottenere il diritto al voto politico (e, con esso, la possibilità di rappresentare i propri interessi) e a farlo con costanza e ostinazione, ben sapendo che il riconoscimento non sarebbe stato né immediato né automatico.

pace, passiva, pupilla ed imbecille, è gravissima e maggiore. Come? la responsabilità e l'imbecillità possono incontrarsi nello stesso soggetto? l'applicazione della penalità potrà farsi senza una assurda barbarie sopra un pupillo perpetuo ed incapace? Ma risponde la legge, con una innocenza invidiabile, l'adulterio della donna minaccia d'introdurre un elemento straniero nelle famiglie. Ma e l'adulterio dell'uomo, o signori, minaccia esso tutt'altra cosa?»; l'esemplificazione continuava con altri reati).

La latrice della petizione puntava il dito pure contro l'irragionevolezza nella «arbitraria distribuzione delle [...] incapacità»: «La donna maritata è incapace, epperò pupilla a tutte le età, la non maritata è maggiore a ventun'anni. La vedovanza disimbecillisce issofatto la donna quand'anche giovine e può quindi esercitare la patria podestà, la moglie anche a 60 anni non può neppure prestare il suo denaro col minor presumibile giudizio. Zia germana e nubile, si cava dall'amena compagnia dei pazzi, dei malfattori e degli imbecilli, epperò è capace di assumere la tutela dei nipoti; madre e moglie, per la solita imbecillità che le porge fra i doni nuziali il glorioso sposo, non ha voto negli interessi dei suoi figli, e via dicendo. Insomma si direbbe che il legislatore determinando le condizioni giuridiche della donna non s'è neppure informato se sia carne o pesce, ma l'ha pigliata indifferentemente per l'una cosa o per l'altra, secondo che tornava in acconcio agli interessi dell'uomo col quale la vedeva in rapporti» (Ivi, p. 17).

⁸⁶ In particolare, Mozzoni smentiva che la donna fosse fatta per le cure della famiglia e che la sua natura la allontanasse dagli affari e dalla pubblicità (nella cultura occidentale le donne già allora viaggiavano, scrivevano, esercitavano il commercio, erano parte della vita culturale e mondana senza che questo fosse considerata una distrazione dalle cure della famiglia, dunque non c'era motivo per ritenere il voto un elemento di distrazione; né tanto meno, nella realtà, le cittadine mostravano repulsione per gli affari e la vita pubblica); contestava poi che le donne avessero scarsa intelligenza politica (richiamando il livello d'istruzione, preparazione, buon senso e attaccamento alla patria mostrato da un gran numero di cittadine nella vita quotidiana) o poca conoscenza delle questioni sociali (posto che al primo voto anche gli uomini erano inesperti, varie donne avevano continuato a informarsi il più possibile sulla situazione politico-sociale, pur non avendo ancora il diritto di voto).

Mozzoni poi demoliva la critica sull'esposizione del voto femminile a influenze di altri uomini (accusando gran parte di questi ultimi di essere oggetto di altrettante influenze); quanto alle possibili influenze clericali, l'autrice riconosceva l'ascendente che i religiosi avevano su molte cittadine, dovuta al fatto che queste avevano ricevuto una considerazione maggiore rispetto a quella avuta dalle istituzioni (per cui era normale che le donne fossero sensibili a chi fino a quel momento aveva corrisposto meglio ai loro bisogni, e lo stesso avrebbero continuato a fare gli uomini, sostenendo le istituzioni liberali). Quanto alla paventata – soprattutto dalla sinistra – inopportunità dell'estensione del suffragio, secondo l'autrice non c'era nulla di incompatibile con il voto politico delle donne, se non la disposizione d'animo o la scarsa convinzione dei politici stessi, che si sarebbero trovati a esercitare un potere, nei fatti, meno pieno perché condiviso con le elettrici, potenzialmente eleggibili.

Il percorso verso il suffragio realmente universale sarebbe stato più lungo di quanto la stessa Mozzoni potesse immaginare (il riconoscimento dell'elettorato a livello amministrativo, in discussione nel periodo della mozione, sarebbe arrivato solo nel 1925, mentre per la messa in pratica si sarebbero dovuti attendere altri due decenni, tanti quanti ne sarebbero serviti per veder concretizzato il voto politico alle donne⁸⁷). Quando, in ogni caso, la petizione divenne materia di discussione nella sfera pubblica e tra gli stessi parlamentari, 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 anche alle donne. Il riferimento è a Salvatore Morelli, originario di Carovigno, repubblicano e mazziniano di formazione, eletto deputato per quattro legislature – quella in corso all'atto di presentazione della mozione sarebbe stata l'ultima – nel collegio casertano di Sessa Aurunca.

L'impegno di Morelli⁸⁸ a favore della donna e della sua piena integrazione nella società era emerso già all'atto del suo approdo in Parlamento: è datata 18 giugno 1867, nei primi mesi della X Legislatura, la presentazione di un progetto di legge volto proprio a quell'obiettivo, attraverso l'attribuzione alle donne di diritti civili e politici uguali a quelli degli altri cittadini⁸⁹. La disposizione più interessante del testo era l'art. 1, che al primo comma sanciva: «Riconoscendo nella donna identità di tipo e facoltà eguali all'uomo giustizia vuole che essa sia eguagliata al medesimo nei diritti civili e politici». Conseguente era il secondo paragrafo: «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».

⁸⁷ Peraltro, in coda al suo intervento (A.M. MOZZONI, *Del voto politico delle donne*, cit., p. 34), Mozzoni volle ringraziare Benedetto Cairoli, futuro Presidente del Consiglio e allora semplice deputato: in quella posizione, egli aveva presieduto la Commissione per la riforma elettorale e lì aveva proposto di riconoscere il voto politico alla donna; il tentativo non riuscì, ma l'autrice gli fu comunque grata.

⁸⁸ Per un quadro completo sulla figura di Morelli (ma inevitabilmente centrato sul suo impegno per la "questione femminile"), v. almeno i contributi contenuti in G. CONTI ODORISIO (cur.), *Salvatore Morelli: politica e questione femminile*, L'ed, Roma 1990; EAD. (cur.), *Salvatore Morelli (1824-1880): Emancipazione e democrazia nell'Ottocento europeo*, Esi, Napoli 1992. V. pure EAD., *Ragione e tradizione. La questione femminile nel pensiero politico*, Aracne, Roma 2005, pp. 155-175; V. BOSNA, *Salvatore Morelli in difesa delle donne nell'Italia risorgimentale*, Aracne, Roma 2012. Per l'autorevolezza dell'autrice va citato anche, benché alterni la ricerca storica alla narrazione romanzata, E. SAROGNI, *Salvatore Morelli. L'Italia e la donna*, Daniela Piazza editore, Torino 2004 (Sarogni, ex funzionaria parlamentare, ha dedicato a Morelli pure un romanzo e un'opera teatrale).

⁸⁹ 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 F. TARICONE, M. DE LEO (cur.), *Elettrici ed elette*, cit., pp. 58-62.

Può pure ricordarsi l'art. 3, in base al quale «Tutte le disposizioni del codice e di altre leggi suppletorie, che circoscrivevano e limitavano i diritti della donna rimangono abolite»⁹⁰: a rigore le leggi elettorali non si potevano considerare “leggi suppletorie” di un qualche codice⁹¹, 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, in effetti, si limita a parlare di titolarità (implicitamente) ed esercizio dei diritti politici, senza fare diretto riferimento all'elettorato, diritto politico per eccellenza; tuttavia, la lettura della relazione⁹² è in grado di dare qualche elemento in più per comprendere l'intenzione del proponente e interpretare il testo.

Morelli riteneva che il modo in cui erano stati fino ad allora regolati i «dritti della donna» avesse «spostato con artificiali sistemi le cose dalla loro sede naturale», con un'alterazione che ha danneggiato il progresso della società (non solo italiana), divenendo «germe al disordine, alle degradazioni e alle lotte deplorabili»⁹³. In particolare, era una vera «schiavitù» il fatto che «colei che deve riscuotere maggior rispetto nella casa e nella società, rimanga destituta dei dritti civili e politici accordati a coloro che ne riconoscono la supremazia e la chiamano col nome di donna, signora», mentre gli stessi diritti sono riconosciuti all'uomo che da donna viene al mondo; le violazioni dei doveri, d'altronde, per Morelli derivavano dall'impossibilità di essere ispirati al rispetto degli obblighi, visto che le donne subivano il costante inadempimento della società⁹⁴.

⁹⁰ L'art. 2 prevedeva: «Le divergenze degli interessi, che potranno verificarsi nel passaggio dal vecchio a questo nuovo regime, verranno composte ed ordinate da appositi decreti» (disposizione generica, che in caso di discussione avrebbe richiesto approfondimenti maggiori, per non lasciare una “delega in bianco” ai Governi e ai Parlamenti successivi). Quanto all'art. 4 («Le donne italiane, che si mostreranno più diligenti al miglioramento della razza umana, dando alla patria figliuoli di belli e robusti tipi, e li educeranno in modo da farli divenire eroi, pensatori e produttori distinti, avranno conferiti dallo Stato titoli di onore, pubblici uffici, ed anche pensioni vitalizie, secondo il maggior bene che hanno arrecato con la loro opera»), Morelli aveva ammesso che poteva apparire «ridondante», precisando però che esso mirava a «correggere un errore del secolo materialista, il quale spende e spande per migliorare le razze dei cavalli e dei bestiami, nulla poi curandosi della crescente degradazione della razza umana»; è però impossibile non vedere il livello di paternalismo della disposizione, nonché la sua irrealizzabilità a livello generale, per la componente soggettiva che portava con sé.

⁹¹ Il riferimento è al codice civile, essendo quello che maggiormente 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.

⁹² A.C. n. 25; per la citazione degli estratti si fa riferimento all'edizione a stampa (il titolo qui è abbreviato in «Disegno di legge per la reintegrazione giuridica della donna») contenuto in [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*, Tip. Franco-italiana, Firenze 1867, pp. 24-31.

⁹³ S. MORELLI, *I tre disegni di legge*, cit., p. 24.

⁹⁴ Ivi, pp. 25-26.

A tali considerazioni il latore ne aggiungeva altre, di ordine logico-giuridico, ritenendo inaccettabile che la donna fosse parificata all'uomo sul piano tributario, penale, quanto agli obblighi verso i militari, a fronte del mancato riconoscimento dei diritti civili (in parte) e politici (*in toto*), lasciandola priva di rappresentanza: proprio qui, dunque, fa ingresso il tema del voto⁹⁵. Formulando ai deputati un interrogativo secco («la donna la ritenete per cosa o per persona?»), Morelli concludeva che considerare la donna come persona, riconoscendole le stesse caratteristiche dell'uomo⁹⁶, doveva necessariamente 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»⁹⁷. 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. Vi lascereste voi scappar di mano l'iniziativa di questa grande riforma?»⁹⁸

Il timore di Morelli, in effetti, era pienamente fondato: il suo disegno di legge sulla reintegrazione della donna, unitamente a quelli sulla riforma dell'istruzione pubblica e sulle manifestazioni esterne del potere della Chiesa cattolica, non furono nemmeno ammessi alla lettura in aula⁹⁹: questo, sebbene attestazioni dell'importanza di quei testi

⁹⁵ Lo si nota anche in questa serie di affermazioni di Morelli (che prosegue con l'immagine di un umiliante arresto arbitrario per meretricio), in cui si fa espresso riferimento alla rappresentanza e al momento elettorale: «Così la donna nella casa non ha nome, nel Municipio non ha rappresentanza, nella Provincia non ha rappresentanza, nella Nazione non ha rappresentanza, negli uffici pubblici non ha accesso veruno, dall'urna viene esclusa, dalle cattedre viene esclusa, nello Stato non balena mai come altrove la sua figura, di onori *pubblici e del merito civile* non l'è fatta mai largizione» (Ivi, p. 27).

⁹⁶ L'autore accentuava il discorso riconoscendo «l'identità del tipo rivestito del prestigio della genitura, che la rende più maestosa e solenne» (Ivi, pp. 27-28): l'ultima affermazione suona oggi enfatica e, probabilmente, controproducente per l'eccessiva carica emotiva (anche se dettata da buona fede).

⁹⁷ Ivi, p. 28. A nulla sarebbero dovute valere le obiezioni degli oppositori (già analizzate parlando di Mozzoni), tanto sull'eventuale distrazione delle donne dalle cure domestiche e dall'educazione dei figli (che non sarebbero stati comunque trascurati in caso di bisogno, proprio come gli uomini in determinate occasioni mancavano ai loro doveri civili e politici, per non parlare dei miglioramenti che hanno conseguito la famiglia e la società dopo che le donne avevano ottenuto diritti e conoscenza), quanto sulla supposta inopportunità della reintegrazione giuridica della donna per immaturità dei costumi (mentre le riforme servirebbero appunto per raggiungere la maturità). L'estensione alle donne dei medesimi diritti civili e politici degli uomini, insomma, per Morelli avrebbe dovuto portare maggiore rispetto e armonia nella famiglia, traendone beneficio l'intero vivere civile.

⁹⁸ Ivi, p. 30.

⁹⁹ A.M. ISASTIA, *L'attività parlamentare di Salvatore Morelli*, in G. CONTI ODORISIO (cur.), *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).

fossero arrivate persino da Giuseppe Garibaldi¹⁰⁰ (o, forse, anche quelle avevano consigliato di non passare all'esame dell'assemblea). Ciò, naturalmente, non indusse il deputato salentino ad abbandonare l'impegno per il suffragio femminile¹⁰¹ e, più in generale, per l'opera di reintegrazione giuridica della donna, per lui imprescindibile, al punto da arrivare a farne cenno in gran parte dei suoi interventi successivi in aula.

A distanza di nove anni dalle proposte "sepolte" negli uffici di Montecitorio, Morelli ripropose il tema dell'elettorato delle donne, questa volta 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»¹⁰², 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»¹⁰³.

L'ultimo dei progetti¹⁰⁴, rubricato «Dritto elettorale amministrativo e politico», si proponeva di agire innanzitutto sulla legge comunale e provinciale, cancellando «le donne» dall'elenco dei soggetti esclusi dall'elettorato attivo e passivo *ex art.* 26 e mo-

¹⁰⁰ V. G. GARIBALDI, *Alle Donne, Gioventù studiosa e Stampa indipendente d'Italia*, in S. MORELLI, *I tre disegni di legge*, cit., p. 5: «I tre disegni di legge presentati al Parlamento dal deputato Salvatore Morelli, da me letti attentamente, sono la formola legale di quel sistema di rigenerazione, che mi lievitò sempre nel cuore, ed al quale aspirano costantemente i buoni patrioti, e specialmente voi donne [...], la cui voce io udii levarsi tante volte, ma infruttuosamente, contro un potere di ferro che ha negato fin ora al gentil sesso i suoi diritti [...]». «Coll'emancipazione della donna – sosteneva convinto Garibaldi – si darebbe all'Italia l'iniziativa della più grande riforma, ristaurando la scaduta moralità della famiglia» (p. 7), anche se nessun cenno faceva alla questione del diritto di voto.

¹⁰¹ Ancora nel 1877, ad Agostino Depretis (titolare, nel suo primo ministero, anche del dicastero delle finanze) che in aula aveva dichiarato, tra le risate di qualcuno, «Dovete dedurre dal numero dei contribuenti le donne che non hanno ancora, per quanto ne spiaccia al mio amico Salvatore Morelli, il diritto elettorale», il parlamentare di Carovigno ribatté immediatamente «l'avranno», infilandosi nel discorso del collega (A.P., XIII Legislatura del Regno (Sessione del 1876-77) – Camera dei Deputati, tornata del 13 giugno 1877 – resoconto stenografico, p. 4485).

¹⁰² 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 datata 26 maggio 1875 e alcuni giorni dopo fu autorizzata la lettura in aula dei testi: 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).

Si badi che con lo stesso nome Morelli aveva presentato un altro progetto di legge (non è dato sapere se si trattasse anche qui di un "pacchetto" di proposte o di un testo singolo) in data 13 febbraio 1874; in questo caso, tuttavia, non risulta che ne sia stata nemmeno autorizzata la lettura in aula.

¹⁰³ A.P., XII Legislatura del Regno (Sessione del 1874-75) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 14 giugno 1875 – resoconto stenografico, p. 4240.

¹⁰⁴ 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".

dificando le disposizioni degli artt. 21 e 22, riconoscendo quanto pagato ai fini tributari come valido censo elettorale anche per la moglie (così da non riconoscere effetti elettorali al regime di autorizzazione maritale)¹⁰⁵; quanto alla legge elettorale politica, Morelli sceglieva di limitarsi a mondare gli articoli che determinavano l'elettorato attivo dai riferimenti che di fatto escludevano certe categorie di donne dal novero di chi poteva votare¹⁰⁶, senza però inserire disposizioni *ad hoc* per precisare la titolarità anche in capo alle donne dell'elettorato attivo (e passivo, anche se nel "considerando" relativo all'ultimo progetto di legge, Morelli si limitava a ritenere «assolutamente contrario alla giustizia, che la donna la quale riconosciuta dalla legge sociale come cittadino soggetto ad ogni tributo di sangue e di danaro, sia esclusa dal dritto di eleggere gli amministratori della cosa pubblica»¹⁰⁷, senza fare riferimento all'eleggibilità).

A dispetto degli sforzi, però, l'unico risultato che Morelli riuscì a ottenere fu vedere approvata una sua proposta di legge – presentata nella XIII Legislatura e che riprendeva un elemento trattato nei nove progetti depositati nel mandato precedente – che consentì anche alle donne di fare da testimoni nella redazione degli atti pubblici¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Art. 21: «Al padre ed alla madre si tiene conto della contribuzione pagata pei beni dei figli di cui abbiano l'amministrazione per disposizione di legge. / Al marito ed alla moglie, della contribuzione che pagano personalmente, eccetto il caso di separazione di corpo e di beni».

Art. 22, comma 2: «Il marito e la moglie possono assumere l'uno per l'altro l'esercizio del loro dritto elettorale o delegarlo ad uno dei propri figli, come possono praticare altresì le sorelle ai fratelli e viceversa». Si prevedeva dunque il voto per procura (il testo non pare consentire l'imputazione del censo a vantaggio di altri soggetti, ma v. la nota che segue) e la donna avrebbe votato per scheda al seggio.

¹⁰⁶ 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 rinvocabili».

¹⁰⁷ A.P., XII Legislatura del Regno (Sessione del 1874-75) – Camera dei Deputati, 1ª tornata del 14 giugno 1875 – resoconto stenografico, p. 4250.

¹⁰⁸ A.P., XIII Legislatura del Regno (sessione 1876-77) – Camera dei Deputati, n. 53, «Facoltà alle donne di testimoniare negli atti pubblici»; per seguire il dibattito in aula fino all'approvazione, v. A.P., XIII Legislatura del Regno (Sessione del 1876-77) – Camera dei Deputati, tornata del 26 marzo 1877 – resoconto stenografico, pp. 2296-2312. Per avere conferma della concezione – dura a morire – dell'inaffidabilità della donna in certe circostanze, v. l'intervento (segnato da ilarità e manifestazioni di palpabile approvazione) di Federico Spantigati: «Io so bene che l'intelligenza della donna può essere egualmente fina che quella dell'uomo ; ma se io non dubito della intelligenza della donna, io devo dubitare e dubito che sia nella donna la energia e la saldezza del carattere necessaria a potere adempiere bene questo uffizio nuovo, a cui la si vuole chiamare. Per me è nella donna più facilità ad essere aggirata

L'impegno incessante di Morelli, sviluppatosi prima dell'ingresso in Parlamento¹⁰⁹ e volto a educare, prima ancora che a convincere, gli altri eletti alla Camera e i lettori dei suoi scritti, assunse le forme di una vera "pedagogia della parità"¹¹⁰, che va al di là dei facili appellativi di "deputato delle donne" o "deputato femminista" coniatosi nel tempo. Anche per questo viene naturale accostare l'opera in Parlamento di Morelli e quella – svoltasi sempre (ovviamente) al di fuori delle aule rappresentative – di Anna Maria Mozzoni: la battaglia per il suffragio femminile, peraltro, non è certo la sola che abbia accomunato queste due figure, avendo queste condiviso altri fronti d'impegno assolutamente rilevanti, a partire dalla lotta contro la "prostituzione di Stato"¹¹¹.

È noto che tra i due personaggi si era sviluppato un rapporto di attenzione reciproca. Mozzoni già 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 negli anni a venire; Morelli, a sua volta, seguiva l'attività di Mozzoni e l'apprezzava, al punto da citarla più volte nel corso dei lavori parlamentari, prima ancora che la ricordata petizione fosse presentata¹¹². Ciò, tuttavia, non impedì all'emancipazionista lombarda di muovere critiche più o meno velate al deputato salentino, soprattutto sul metodo da questi

ed ingannata che non nell'uomo; ed aggiungo che ciò nasce precisamente da quello che è pregio, gentilezza e virtù nella donna, di essere confidente» (p. 2304); v. pure il copioso dibattito a esso successivo.

¹⁰⁹ È d'obbligo ricordare l'opera fondamentale di Morelli, la cui prima stesura era stata pubblicata nel 1861, salvo conoscere altre due edizioni, l'ultima nel 1869, dopo l'approdo alla Camera: S. MORELLI, *La donna e la scienza o la soluzione del problema sociale*, Società tipografico-editrice, Napoli 1869. Il titolo originale era *La donna e la scienza, considerate come mezzi atti a risolvere il problema dell'avvenire*; molti, anche qui, i riferimenti alla negazione dell'elettorato femminile come stortura da correggere.

¹¹⁰ L'espressione è utilizzata in G. CONTI ODORISIO, F. TARICONE, *Per filo e per segno. Antologia di testi politici sulla questione femminile dal XVII al XIX secolo*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 196-197.

¹¹¹ Per un accostamento delle due figure, oltre che per l'analisi dei rapporti intercorsi tra loro, cfr. F. TARICONE, *Salvatore Morelli e Anna Maria Mozzoni*, in G. CONTI ODORISIO (cur.), *Salvatore Morelli (1824-1880)*, cit., pp. 169-186.

¹¹² Ciò è accaduto una prima volta per l'impegno di Mozzoni nell'insegnamento alle giovani («Io mi compiaccio quando veggio alle egregie pensatrici Serafini di Genova, Mozzoni di Milano, Gualberta Beccari di Venezia, Monastier di Torino ed a tante altre fare ala una serie innumere di sapienti giovinette, appartenenti a tutte le classi, che con ammirabile gara chiedono la partecipazione del diritto alla scienza, per dividere con noi il pesante e doveroso lavoro della rigenerazione nazionale»: A.P., X Legislatura del Regno (Sessione del 1869) – Camera dei Deputati, tornata del 21 giugno 1870 – resoconto stenografico, p. 2612). La citazione si è ripetuta con riguardo alla lettera *Sulla riforma delle scuole rurali*, che Mozzoni aveva indirizzato a Morelli dopo un suo discorso sulle scuole agricole («Ultimamente ho dovuto compiacermi, anche a proposito di quel che altra volta ebbi l'onore di dire alla Camera a riguardo delle scuole agricole ambulanti nel leggere una lettera stupenda, e dico stupenda perché è il prodotto della mente di una signora (*Movimenti*), di una distinta pensatrice lombarda. / Questa egregia signora, che io vorrei vedere collocata in posto eminente nella pubblica istruzione, è Anna Maria Mozzoni, la quale ha stampato una lunghissima e giudiziosa lettera sullo stato delle scuole agricole, che io mi farò un pregio di presentarla all'onorevole ministro»: A.P., XIII Legislatura del Regno (Sessione del 1876-77) – Camera dei Deputati, tornata del 16 dicembre 1876 – resoconto stenografico, p. 368).

utilizzato per portare avanti le proprie idee, troppo intransigente e poco incline al confronto (e al compromesso parlamentare)¹¹³

Al di là delle critiche e dei risultati concreti (apparentemente) scarsi raccolti da Morelli e Mozzoni sul piano normativo, è assolutamente necessario riconoscere il ruolo che entrambi hanno avuto nel gettare i semi di una sensibilità del tutto nuova, nella società, nella sfera pubblica e – finalmente – anche tra gli eletti. Una sensibilità e un'attenzione (anche) per le istanze delle donne che, tuttavia, avrebbe richiesto diverso tempo per diffondersi, attecchire e svilupparsi in modo soddisfacente, così da produrre conseguenze degne di nota.

4. Gli ostacoli parlamentari, tra pregiudizi e nuovi fallimenti

L'impegno parlamentare di Morelli e la prima petizione di Mozzoni, pur avendo suscitato nel corso degli anni riflessioni, dibattiti e confronti anche accesi, non cam-

¹¹³ Cfr. A.M. MOZZONI, *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*, cit., spec. p. 118. L'autrice aveva riconosciuto le «splendide intuizioni» sparse da Morelli in *La donna e la scienza* (senza che però la tesi dell'emancipazione fosse chiaramente formulata) e stigmatizzato l'atteggiamento della maggior parte delle forze politiche di fronte alle sollecitazioni del deputato salentino («Ogni qual volta in Parlamento levossi la solitaria voce del deputato Morelli ad invocare per la donna condizioni migliori, essa non trovò a destra opposizioni di massima. [...] Ma ora con paralogismi, ora con iscappatoie, ora appuntando sulla forma del discorso, ora protestando contro l'opportunità, si trovò sempre modo di far cadere nel vuoto qualsiasi pratica deliberazione) nonché della stampa di parte («Caduti poi i resoconti ufficiali nei giornali infeudati alle consorterie, si praticarono mutilazioni di ogni sorta, e si presentarono i discorsi del Morelli sotto vesti impossibili. Ora si toglievano gli anelli fra due idee, ora si sopprimeva una circostanza che aveva ragionevolmente provocata una sua mozione, ora si annichilava sotto un equivoco la mozione medesima»); ciò non le impedì di riconoscere che «le proporzioni troppo complesse, colle quali era dal Morelli presentata la sua legge per la completa emancipazione delle donne, fu causa che anche a sinistra non trovasse appoggio, vedendosi pur troppo anche dagli amici della tesi generosa la pratica impossibilità di operare in un giorno una rivoluzione così radicale nelle leggi e nei costumi».

In seguito, nelle parole pronunciate a Parigi in un'assise internazionale sui diritti delle donne – cui partecipò come inviata dalle società operaie femminili democratiche, ma anche come rappresentante del ministro per la Pubblica Istruzione, Francesco De Sanctis – Mozzoni disse che occorre guardarsi innanzitutto da «tutte le precipitazioni, segnatamente, che alcuni individui convinti, ma poco pratici accumulano su' proprii passi, senza accorgersi che per voler correre, essi s'impediscono di camminare»: inserisce Morelli in questa categoria non troppo lusinghiera F. PIERONI BERTOLOTTI, *Alle origini del movimento femminile*, cit., p. 148; sulla stessa linea F. TARICONE, *Salvatore Morelli e Anna Maria Mozzoni*, cit., p. 185. Più in generale, per F. PIERONI BERTOLOTTI, *Alle origini del movimento femminile*, cit., p. 39, l'impegno di Morelli risultava portato avanti «in modo tanto costante, quanto provveduto».

Dipingono Morelli come uomo che «non si preoccupava tanto di cercare alleati quanto di affermare principi: [...] un amico generoso ma non troppo utile» M. DE LEO, F. TARICONE, *Per una storia*, cit., p. 9. Non riteneva però corretto valutare l'azione di Morelli in base alla concreta possibilità di realizzarne i punti (e, quindi, al livello di compromesso cui questi era disposto) G. CONTI ODORISIO, *Salvatore Morelli: politica e questione femminile*, in G. CONTI ODORISIO (cur.), *Salvatore Morelli: politica e questione femminile*, cit., pp. 10-11.

biarono gli esiti dell'attività delle Camere sulla questione del suffragio femminile, anche solo amministrativo. Il 24 febbraio 1880, negli ultimi mesi di mandato parlamentare del deputato salentino, Agostino Depretis (in quel momento ministro dell'interno del terzo esecutivo presieduto da Benedetto Cairoli) presentò un disegno di legge per intervenire nuovamente sulla legge elettorale comunale e provinciale¹¹⁴: tra le modifiche proposte, c'era anche il riconoscimento dell'elettorato femminile. In particolare, per l'art. 17 della l. n. 2248/1865, Allegato A si proponeva la modifica del comma 1, precisando che erano elettori «i cittadini di ambo i sessi che hanno l'età di 21 anni compiuti, esercitano i diritti civili e pagano annualmente nel comune per contribuzione diretta di qualsiasi natura, lire 5» (adottando come soglia generale di censo quella che, nel testo allora vigente, si applicava solo nei comuni dai tremila 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, «per l'elezione nei comuni ove non risiedono») la possibilità di «mandare al presidente dell'ufficio elettorale, sia direttamente, sia per mezzo del sindaco o di altra persona qualunque, la 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»¹¹⁵; 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 si premurava di inserire 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 elettorali¹¹⁶.

Depretis, nella sua relazione, ricordava come l'acquisizione della qualifica di elettrici da parte delle donne fosse già stata accettata dalle Commissioni parlamentari in-

¹¹⁴ 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».

¹¹⁵ Per il proposto comma 3, se gli «involti» fossero stati consegnati al sindaco, lui li avrebbe conservati «per consegnarli chiusi al presidente dell'ufficio elettorale definitivo il giorno della elezione».

¹¹⁶ Merita di essere notato che, a differenza delle altre categorie di persone ineleggibili (anche se oggi, probabilmente, per molte di esse si preferirebbe parlare 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, dunque 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.

tervenute fino ad allora e adeguatamente giustificata nelle relazioni – ministeriali e parlamentari – susseguitesì; sottolineava pure il valore del consenso (almeno apparente) di tutti i partiti a quest’innovazione normativa¹¹⁷.

Vista l’imminente scadenza della XIII Legislatura, all’inizio della XIV il progetto Depretis fu tra i primi a essere ripresentati, il 31 maggio 1880¹¹⁸ e in quel caso ci fu il tempo per sottoporre il testo a una Commissione *ad hoc*, presieduta dal deputato Pietro Mazza, che assunse pure le vesti del relatore: nella relazione, datata 21 dicembre 1881, ci si chiedeva tra l’altro «se le donne, quantunque debitamente censite, debbano tuttavia restare escluse, come sono, dall’urna elettorale»¹¹⁹. Se il Presidente del Consiglio appariva convinto della necessità di estendere l’elettorato attivo alle donne, l’organo parlamentare si dimostrava (oltre che meno “entusiasta”) assai più pragmatico e ancorato al sentire sociale e politico del tempo: nella relazione si dubitava innanzitutto 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 [...] è su quest’ultimo punto che verte ed è lungi dall’essere definita la questione; e non già sovra una parità di diritto, che nessuno pensa a contrastare in principio»¹²⁰.

Dopo aver ricostruito in modo più aderente alla realtà (e meno orientato al risultato) i dibattiti precedenti in sede parlamentare, certo non unanimemente favorevoli al riconoscimento dell’elettorato attivo femminile a livello locale¹²¹ e avendo cura di ri-

¹¹⁷ Così il ministro Depretis nella relazione: «Il mio progetto mantiene l’estensione del suffragio diretto alle donne. / Non è senza mature riflessioni che sono venuto a questa risoluzione. Proposta già nel progetto Peruzzi del 1863, nel progetto Lanza del 1° dicembre 1871, nel progetto Nicotera del 1877, l’estensione del suffragio alle donne venne accettata dalla vostra Commissione, e giustificata nelle diverse relazioni con ragioni di troppa evidenza perché si possano combattere con successo. E non è piccolo titolo di onore pel nostro paese che questa innovazione si presenti al Parlamento avvalorata dal consenso e dall’autorità di tutti i partiti. Con le agevolazioni fatte per la votazione a scheda involta in piego suggellato, e accompagnato da tali cautele da impedire gli abusi e le frodi, la innovazione proposta eviterà l’inconveniente che vi sarebbe se si obbligassero le votanti a recarsi personalmente alle urne: rimanendo in facoltà loro il preferire l’un modo o l’altro per l’esercizio del loro diritto» (il testo riportato si può leggere anche in F. BUFALINI, *Commento teorico-pratico della legge e del regolamento comunale e provinciale*, Augusto Federico Negro editore, Torino 1881, p. 19).

¹¹⁸ A.P., XIV Legislatura del Regno (sessione 1880) – Camera dei Deputati, n. 39, «Riforma della legge comunale e provinciale». Si trattava della riproposizione dell’A.C. n. 48 della legislatura precedente, con la sola aggiunta di una disposizione transitoria che dava al Governo la facoltà di prendere i provvedimenti necessari ad attuare il testo normativo.

¹¹⁹ A.C. n. 39-A, p. 10.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ «Or bene, l’estensione dell’elettorato alle donne, benché proposta dal Governo fino dal 1863, fu poi combattuta e respinta dalla Commissione eletta nel 1865 per l’esame della legge attuale; non venne più ripetuta nel progetto di riforma presentato nel 1870: e non fu neppur lieve l’opposizione che incontrò presso l’ultima Commissione dei diciotto, secondo la testimonianza dello stesso onorevole relatore, il quale ci ragguaglia che questo fu un *argomento molto disputabile e molto disputato dai commissari, tanto*

badire il fondamento teorico dell'elettorato femminile («niuno di noi impugna il diritto naturale della donna al suffragio»), i commissari si interrogavano esclusivamente sull'opportunità concreta di consentire alle cittadine di votare, dovendo «tenersi riguardo, e della educazione che la donna riceve, e dei costumi, e della pubblica opinione, che appaiono anzichè repugnanti a distrarre la donna dal focolare, ove si raccolgono oggidì i suoi affetti e le cure, per trasferirla ove ferve la 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 «nata diversità di condizioni e quindi di uffici corrispondenti» e non a «una disparità di trattamento, offensiva per la donna e perciò da sopprimersi»¹²², com'era avvenuto in passato per alcune differenze sul piano civile.

A dispetto dei dubbi, prevaleva nell'organo parlamentare l'orientamento favorevole a riconoscere sempre rappresentanza al censo elettorale, «che può involgere interessi relevantissimi» (anche per l'ipotesi dell'iscrizione in più liste elettorali), senza però creare eccezioni alla regola dell'espressione del voto presso il seggio¹²³: la soluzione proposta dalla Commissione era la delegazione del voto, già prevista ad altre condizioni dalla riforma e dunque estesa, nel testo modificato, alle donne e agli iscritti in più liste elettorali. Con quella soluzione per i commissari «ogni difficoltà parrebbe [...] dicevolmente rimossa», anche se nella relazione evidentemente non si tenevano

che non potè passare senza gran contrasto. E neppur si comprende, come in tanto contrasto d'opinioni, si possa recare a titolo d'onore del paese l'una soluzione del dubbio, piuttostochè l'altra» (*Ibidem*). Va peraltro notato che i commissari dimenticavano il progetto Lanza del 1871, che invece – come si è visto – prevedeva il voto domiciliare delle donne, anche se poi non si arrivò a una vera discussione sul punto.

¹²² *Ibidem*. Con lo sguardo di oggi, colpisce la citazione – contenuta nella relazione – di P. LIOY, *Elettori e deputati*, F.lli Treves, Milano 1874, pp. 18-19: «volendo arrogarsi un'influenza artificiale 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». L'autore, Paolo Lioy, naturalista (con studi giuridici) e deputato, era convinto dell'esistenza di «alcuni limiti che i caratteri sessuali secondari segnano nelle diverse attribuzioni dei due individui della coppia fisiologica», limiti che a suo dire «non creano punto una disuguaglianza gerarchica, una diversità sfavorevole piuttosto all'uno che all'altro sesso; essi determinano anzi nel valore funzionale una vera eguaglianza che non può alterarsi senza violare la economia generale della specie, e senza degradare quella metà che si pretenderebbe esaltare» (p. 19).

Non può non suonare strano, all'osservatore odierno, come l'inopportunità di far partecipare la donna alle decisioni pubbliche sia stata costantemente fatta passare come mezzo necessario per non degradare la donna e l'intera società, quando non si poteva certo dire che non vi fosse degradazione nell'insistere con l'impostazione rigida e tradizionalista del *lanam filavit domi mansit* (che sarà richiamata tra poco con riferimento a Zanardelli); vale solo la pena ricordare che i limiti ricordati da Lioy oggi non trovano fondamento sul piano scientifico, dunque oggi quella posizione appare insostenibile.

¹²³ 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 ammissibile che tale libertà e certezza sieno diversamente garantite secondo la diversa qualità degli elettori; e resti, ciò non ostante, uguale qual dev'essere il valore giuridico de' loro suffragi».

in considerazione (o, in ogni caso, venivano ritenuti meno importanti) i problemi di “sincerità” del voto insiti nella delegazione, pure considerati in passato.

In realtà, guardando con attenzione il testo proposto dalla Commissione, non poteva parlarsi effettivamente di delegazione del voto, quanto piuttosto di delegazione del censo ad altro soggetto: lo dimostrava, da una parte, la sparizione del riferimento ai cittadini «di ambo i sessi» nella determinazione degli elettori *ex art.* 17 della legge comunale e provinciale¹²⁴ e, dall'altra, la modifica all'art. 22, comma 1 – che il progetto Depretis non aveva toccato – per cui «La contribuzione pagata da una vedova o dalla moglie separata di corpo o di beni, o dalla nubile, può valere come censo elettorale a favore delle persone che saranno rispettivamente da loro designate» (con l'aggiunta della donna nubile, mentre al comma successivo si voleva introdurre la stessa possibilità per gli iscritti a più liste elettorali). Se l'intervento della Commissione si fosse limitato all'ultima modifica, si sarebbe potuta configurare un'alternativa tra il voto espresso personalmente e la delegazione di censo; l'aver espunto dalla proposta ministeriale l'espressione «di ambo i sessi», invece, sembrava non permettere più di considerare le donne elettrici (lettura che sarebbe stata avvalorata dalla delegazione della rappresentanza del censo e non del diritto di voto) o, nella migliore delle ipotesi, lasciava la capacità elettorale delle donne in una sgradevole ambiguità, invero poco compatibile con il rispetto del «diritto naturale della donna al suffragio» che la Commissione assicurava di non voler porre in dubbio. Il progetto di riforma, tuttavia, come il precedente non arrivò a essere discusso in aula entro la fine della legislatura, pur essendo stato posto all'ordine del giorno.

Dovette allora Depretis, tornato nel frattempo alla guida dell'esecutivo, riportare la riforma della legge comunale e provinciale all'attenzione dei parlamentari il 25 novembre 1882, in principio della XV Legislatura (anzi, il disegno di legge fu proprio il primo a essere presentato)¹²⁵. Nella relazione illustrativa, oltre a sottolineare l'importanza di mantenere distinti i criteri di determinazione dell'elettorato per le elezioni politiche e quelle amministrative¹²⁶, il presidente e ministro insisteva

¹²⁴ Si registrava, tra l'altro, un piccolo passo indietro sul piano del censo, introducendo un più alto livello minimo per i comuni superiori ai 20mila abitanti (anche se si trattava comunque di un miglioramento rispetto ai requisiti previsti dalla legge del 1865, che contemplava cinque classi di comuni).

¹²⁵ A.P., XV Legislatura del Regno (sessione 1882-83) – Camera dei Deputati, n. 1, «Riforma della Legge Comunale e Provinciale».

¹²⁶ A.C. n. 1, p. 21: «Il concetto più semplice, quello che si presenta per primo al pensiero, è l'unificazione delle liste amministrative colle liste politiche. Ma questo concetto, attuato in modo asso-

sull'estensione del suffragio amministrativo alle donne: ricordando i precedenti parlamentari e 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 sia ai molti passi avanti fatti in tema di capacità giuridica e di agire della donna negli ultimi anni¹²⁷, sia ai precedenti di elettorato attivo femminile tanto in alcuni Stati preunitari, quanto in altri Paesi in quello stesso momento storico, in una visione comparata¹²⁸.

Per Depretis, dunque, non poteva «giuridicamente negarsi il suffragio, senza manifesta ingiustizia, alla donna che possiede i requisiti prescritti dalla legge»¹²⁹: in particolare, l'art. 21 del disegno di legge attribuiva l'elettorato di nuovo ai «cittadini di ambo i sessi» (che dovevano pure essere almeno 21enni, in grado di leggere e scrivere, avere l'esercizio dei diritti civili ed avere altre condizioni, come l'essere iscritti nelle liste elettorali politiche o il pagamento di 5 lire di contribuzione diretta – soglia ripresa dal progetto precedente – o altre qualifiche sempre di tipo fiscale), l'art. 31 riduceva di molto le ipotesi di delegazione del censo (eliminando in particolare quelle relative espressamente alla vedova o alla moglie separata), mentre l'art. 74 dava la possibilità (anche) alle donne di inviare il proprio voto con scheda «chiusa e sigillata»¹³⁰; restava

luto, non è senza inconvenienti; poiché ha per effetto di escludere dall'elettorato amministrativo una classe considerevole di cittadini, cui non si può negare senza evidente ingiustizia. I criteri fondamentali dell'elettorato politico non sono identici a quelli dell'elettorato amministrativo. Il censo che, per primo, è ritenuto soltanto come una presunzione di capacità, viene giudicato invece nel secondo come la ragione stessa del diritto che spetta ad ogni amministrato di partecipare alla scelta de' suoi amministratori».

¹²⁷ Ivi, p. 22: «La nostra legislazione ha progressivamente riconosciuto alla donna nuovi titoli di capacità giuridica. Cominciando dal Codice civile che ha pareggiata la condizione della donna a quella dell'uomo, nell'esercizio della patria potestà riconosciuta alla vedova, nell'amministrazione del suo patrimonio; e solo ha limitata la facoltà di disporre e di obbligarsi della donna maritata, non per presunta incapacità, ma per ragioni di ordine domestico; abbiamo avuto successivamente la legge 9 dicembre 1877, n° 4167, che ha abrogate le disposizioni di legge che escludono le donne dall'intervenire come testimoni negli atti pubblici e privati; e si ha ora il Codice di commercio, che regola le obbligazioni commerciali della donna in piena armonia col Codice civile».

¹²⁸ *Ibidem*: «La innovazione che vi propongo, del resto, ha precedenti non disprezzevoli. In Lombardia le donne votavano, per procuratore, nei *Convocati*; in Toscana avevano l'elettorato; votano in Austria, nella prima classe degli elettori, quella della grande proprietà fondiaria; votano in Isvezia. In Russia la donna è elettrice ed eleggibile per l'amministrazione comunale; lo è anche politicamente in alcuni degli Stati Uniti d'America».

¹²⁹ La relazione poi ripeteva il riferimento, già fatto due anni prima, all'importanza che tutti i partiti appoggiassero la proposta ministeriale e all'alternativa concessa alla donna tra il voto personale al seggio o il voto per scheda trasmessa in piego sigillato.

¹³⁰ Il testo era quasi identico a quello proposto nella XIII Legislatura: veniva solo aggiunta la possibilità che ad autenticare la firma dell'elettore nel comune non di residenza o dell'elettrice fosse un delegato del sindaco.

l'esclusione dell'elettorato passivo femminile, con l'art. 94 che indicava le donne quali prime tra soggetti non eleggibili, come nella proposta di due anni prima.

Il progetto di legge in questione fu di nuovo sottoposto all'esame di una Commissione, avendo come relatore il liberale Franco Lacava. La nuova relazione – davvero monumentale, come accadrà sempre più spesso – fu presentata il 14 giugno 1884 e, sul tema che qui interessa, diede conto di una nuova spaccatura tra i deputati. Una minoranza restava convinta dell'inopportunità del voto alle donne: esse ne avrebbero avuto diritto, ma dar loro 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 venute meno del modello social-familiare romano¹³¹.

La maggioranza dei membri dell'organo, tuttavia, era convinta che non si potesse negare il suffragio amministrativo alle donne, che si ritenesse il suffragio stesso fondato sul censo (opinione maggioritaria), sulla capacità o sul diritto naturale (fonte ben più scivolosa e impalpabile)¹³². Alle puntuali obiezioni di natura socio-culturale,

¹³¹ A.C. n. 1-A, p. 86: «La minoranza nega alla donna il diritto di esercitare il suffragio amministrativo, non perché la donna non abbia attitudine al voto; cioè non pone in dubbio il diritto della donna a questo suffragio, ma non glielo accorda per ragioni di convenienza; dappoiché l'educazione della nostra donna e i costumi della nostra famiglia sono tali, che accordandolo non avrebbe favorevole gran parte dell'opinione pubblica. La donna, essa aggiunge, ha un campo immenso, ove esercitare continuamente la sua vita, quello della famiglia; trarla dalla vita intima di essa, e gettarla nella vita pubblica, nella gara dei partiti, è toglierla dal suo nido per immergerla in lotte infeconde per lei. Dalla pace e dalla serenità domestica, per cui la donna tanto si eleva nei popoli civili, si abbasserebbe discendendo là, ove ogni cosa non è più al livello della sua missione [si cita di nuovo l'opera di Liroy vista poco fa, *n.d.a.*] / 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 nelle diverse Commissioni, che quei progetti esaminarono».

Di seguito si riportavano le considerazioni sfavorevoli al voto contenute nelle relazioni Restelli, Marazio e Mazza: non può non destare impressione come, a distanza di diciott'anni dalla prima relazione, quelle posizioni fossero citate da alcuni con un certo senso di adesione, come se il tempo trascorso non avesse indotto alcuna seria riflessione (fatta invece da chi aveva proposto l'estensione del suffragio).

¹³² A.C. n. 1-A, p. 88: «Sotto qualunque dei tre sistemi annunziati di sopra, si guardi la questione, censo, capacità, diritto naturale, sembra alla maggioranza che non possa alla donna esser negato alla donna il voto. Invero o si voglia ritenere il censo a fondamento del diritto elettorale, e non vi è ragione che debba essere la donna censitaria esclusa. O ne è fondamento la capacità, e dopo che alla donna sono conceduti, pel nostro Codice civile, nuovi titoli di capacità giuridica, dopo che la condizione della donna è pareggiata a quella dell'uomo nell'amministrazione del suo patrimonio, nell'esercizio della patria potestà, nell'amministrazione dei beni dei figli minori, nel diritto d'intervenire come testimone negli uffici pubblici e privati; dopoché le si accorda la tutela del marito interdetto; dopo che il Codice di commercio regola le obbligazioni della donna in armonia col Codice civile; dopo che infine le limitazioni poste alla donna maritata sulla facoltà di disporre e di obbligarsi, sono non per incapacità di essa, ma per ragioni di ordine domestico, non si comprende davvero come si possa negare per capacità alla donna il diritto elettorale. Ed infine coloro che sostengono il sistema che sia un diritto naturale quello del suffragio, questo non può essere ugualmente alla donna negato. / Ed in vero, se si permette, come dice lo Stuart Mill, alla donna di possedere una fortuna, di avere degli interessi pecuniari e degli affari

sull'opportunità che la donna partecipi al voto vista la sua dimensione eminentemente familiare, la maggioranza rispondeva di considerarle ma di ritenerle esagerate, per la scarsa incidenza che il diritto di voto avrebbe avuto sull'impegno familiare e di cura femminile (dettaglio, questo, che dà la dimensione di quanto ancora il dibattito dovesse maturare, sentendo comunque gli uomini il bisogno di assicurare sul mantenimento dell'orizzonte tradizionale delle donne, minimizzando il loro ruolo pubblico)¹³³; diventava parte di quel disegno di "minima incidenza" sulla condizione femminile, anzi, anche la rinuncia totale al voto espresso presso il seggio, a favore del voto della donna a domicilio «con scheda involta in piego suggellato», preservando comunque il principio di personalità del suffragio¹³⁴. Il ragionamento della maggioranza si chiudeva col richiamo delle esperienze di voto femminile negli Stati preunitari e in Paesi stranieri «senza che in questi Stati, come una volta in Lombardia e Toscana, siano paventate quelle tali ire domestiche, che solo agitate fantasie ne sollevano lo spettro»¹³⁵.

La relazione della Commissione, pur favorevole nella sostanza alla proposta Depretis, intervenne comunque 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 dai numeri 1, 2 e 3 del presente articolo, ed hanno uno dei requisiti determinati dall'articolo 40 e seguenti»: erano dunque richiesti l'aver compiuto 21 anni, godere «per nascita o per

in un comune, come li hanno gli uomini, non si concepisce perché questa donna non possa concorrere alla scelta degli amministratori di quel comune, in cui quella fortuna, quegli interessi, quegli affari ha ogni • interesse a ben custodire». Non mancava poi un riferimento a un'esperienza straniera: «Negli Stati Uniti d'America, ove si è abituati a porre l'esperienza per base a tutte le teorie, non si è mai cominciato dal domandare quali potrebbero essere per la famiglia e per la società le conseguenze d'una grande estensione data all'educazione delle donne, e il diritto al voto amministrativo è anche per la donna un'educazione» (pp. 88-89).

¹³³ A.C. n. 1-A, p. 89: «La maggioranza non disconosce la gravità della domanda, cioè se i costumi e l'educazione della nostra donna ci autorizzano a concederle il diritto di suffragio, o se invece sia più conveniente ed opportuno che ella continui nella vita della famiglia, a rimanere estranea ai partiti locali» (segue la citazione di Lioy, già vista prima, sul timore che la donna elettrice abdicasse all'influenza naturale attraverso la famiglia). La stessa maggioranza «però crede che in questa obiezione sia molta esagerazione. Non è coll'accordarsi il voto amministrativo, che la donna si lancia nelle gare e nelle lotte municipali, perché la sua partecipazione comincia e finisce col voto e non si estende ad altro».

¹³⁴ *Ibidem*: «E perché sia salvaguardata quella tale convenienza, se volete anche pudore, la maggioranza accetta che la donna non eserciti il suo diritto nelle assemblee elettorali, e che possa inviare il voto con scheda involta in piego suggellato, prescrivendosi tali cautele da impedire gli abusi e le frodi. Né questo modo di votazione ripugna al principio della personalità del voto. Il voto resta sempre personale, perché non si esercita con mandato».

¹³⁵ *Ibidem*. La relazione della Commissione proseguiva citando le parole di Depretis sull'ingiustizia di un'eventuale negazione del suffragio alle donne e sull'importanza di un consenso di tutti i partiti.

origine» (espressione aggiunta) dei diritti civili, saper leggere e scrivere, nonché i requisiti di censo previsti anche per gli uomini¹³⁶; rispetto a quella scelta da Depretis, la formulazione della Commissione appariva meno ispirata a un principio di parità e accentuava l'idea che l'elettorato attivo fosse stato esteso in un secondo tempo, magari in seguito a una "gentile concessione".

Quanto all'esercizio del voto, 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 era l'art. 94) l'esclusione esplicita dell'elettorato passivo femminile.

Nonostante l'impegno profuso dalla Commissione, peraltro, nemmeno questa volta il testo di Depretis arrivò alla discussione in aula: dell'introduzione dell'elettorato femminile a livello locale si sarebbe riparlato soltanto alcuni anni più in là. Nel frattempo, tuttavia, il legislatore si era dimostrato assai meno aperto all'idea di riconoscere il diritto di voto alle donne in sede politica. Il disegno di legge presentato il 31 maggio 1880 (dunque nella XIV Legislatura) da Depretis in qualità di ministro dell'interno¹³⁷, naturalmente, non aveva previsto alcuna forma 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», ove il riferimento ai diritti politici – come si è visto già nel primo paragrafo – finiva per escludere in modo implicito le donne dal novero dei soggetti elettori.

La questione del suffragio femminile sorse però in sede di 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 te-

¹³⁶ 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, eccettoché 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, eccettoché [...]»; 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 (le aggiunte sono 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 [...]».

¹³⁷ A.P., XIV Legislatura del Regno (sessione 1880) – Camera dei Deputati, n. 38, «Riforma della legge elettorale politica».

ma, 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, pure sulla scorta di analoghe richieste avanzate ad altri Parlamenti e di alcune tesi di pensatori autorevoli¹³⁸; il relatore rammentava i tentativi di introdurre l'elettorato politico femminile soprattutto nel Regno Unito, in Francia e negli Stati Uniti (avendo cura peraltro di sottolineare soprattutto le battute d'arresto delle varie proposte¹³⁹) e ripercorreva tanto le esperienze italiane anteriori all'Unità, quanto la sequela già vista 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»¹⁴⁰.

Zanardelli non mancava di esaminare, anche con dovizia di particolari, gli argomenti a favore dell'estensione del suffragio politico: si intratteneva sull'intelligenza, sulla coscienza e sull'indipendenza del voto che molte donne sarebbero state assolutamente in grado di dimostrare, al punto tale che poteva «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»: la negazione di pari diritti a parità (almeno) di capacità, infatti, avrebbe potuto portare la donna a ritenere che «le leggi, perché fatte senza di lei, sono fatte contro di lei» e, comunque, a ritenere ingiustificabile la mancanza di capacità politica (mentre magari, pur non votando la donna, «vota

¹³⁸ 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, che riteneva «la differenza del sesso rispetto al diritto di voto altrettanto insignificante quanto la differenza di statura o il colore dei capelli», e di Émile de Girardin («il giorno in cui la donna sarà legalmente e amministrativamente l'eguale dell'uomo, sarà un gran giorno per l'umanità, per l'incivilimento»).

¹³⁹ Ivi, pp. 30-32. Si vedano soprattutto, per il Regno Unito, i dubbi del ministro Gladstone (che parlava di voto femminile prematuro e incompatibile con lo scrutinio palese), i numerosi tentativi infruttuosi di far approvare l'estensione del suffragio (specie quando la *House of Commons* respinse la proposta di soli 35 voti nel 1875) e, prima ancora, le iniziative amministrative delle donne che avevano chiesto (e in più casi ottenuto) l'iscrizione alle liste elettorali interpretando la nuova disciplina elettorale del 1867 (che non parlava più di *male person*, ma di *man*), almeno fino a quando la questione fu sottoposta ai tribunali che – in modo affine a quanto sarebbe avvenuto in Italia nel 1906 – negarono le iscrizioni e annullarono quelle già avvenute.

Quanto alla Francia, Zanardelli ricordava il costante orientamento delle Assemblee – nell'epoca della Rivoluzione – a non estendere il suffragio alle donne e che al massimo 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 anche dell'elettorato passivo), il relatore teneva a sottolineare che la proposta di estendere il voto in altri Stati e nel Congresso «fu fatta, con maggiore o minor fortuna, ma ovunque senza definitiva riuscita».

¹⁴⁰ Ivi, p. 33.

suo figlio, [...] vota il suo stesso domestico») a fronte di una capacità civile pressoché piena e di un'attività apprezzata nel mondo delle professioni scientifiche¹⁴¹.

L'elencazione degli argomenti a favore del suffragio femminile, però, era destinata a essere vanificata – come la forma dubitativa utilizzata («può dunque sembrare grave ingiustizia», «può sembrare debbano incontrastabilmente corrispondere») lasciava supporre – dalle ragioni che suggerivano di continuare a escludere la donna dalla vita politica. La relazione di Zanardelli riproponeva la tesi della diversa vocazione dell'uomo e della donna: proiettata verso la «vita pubblica e militante» per il primo, una «missione tutta d'educazione e di affetti, e gioia» nonché «conforto ed altissimo incitamento dell'uomo nella vita domestica ed intima» per la seconda. Ciò sarebbe stato determinato dalla stessa esistenza sociale della donna: le sue capacità personali non avrebbero evitato lo snaturamento provocato dall'impegno nell'agone politico, così come le sue virtù “tipiche” (la tenerezza, la grazia, l'impeto e la passione) erano inadeguate per i «forti doveri della vita civica [cui] maggiormente convengono»¹⁴².

¹⁴¹ Ivi, pp. 33-34: «Dai fatti e dai precedenti relativi al reclamato suffragio muliebre, passando agli argomenti che si mettono innanzi a suo favore, è innegabile ch'essi non sono privi di valore. / Dacché l'intelligenza, la coscienza, l'indipendenza del voto sono requisiti ai quali il voto stesso vuolsi condizionato, come negare vi siano donne le quali questi requisiti indubbiamente possiedono? / Relativamente all'intelligenza della donna, fatta astrazione da tutte le differenze fisiologiche, sulle quali si è tanto disputato e tanto scritto, fra essa e l'uomo; fatta astrazione dallo Stuart Mill, il quale sostiene essere dimostrato dalla storia e dalla pratica esperienza, che dalle funzioni regali ai più umili uffici della vita quotidiana, la donna diede e dà prova di saperli adempiere anche meglio dell'uomo, e dalla tesi opposta di coloro che intesero provare l'inferiorità non meno intellettuale che fisica della donna; è assolutamente irrecusabile che un grandissimo numero di donne ha una intelligenza per lo meno più che sufficiente per dare un voto con consapevolezza e discernimento. I nomi splendidi ed illustri di donne si affollano in tanta copia al pensiero di tutti che sarebbe vana una qualunque enumerazione, necessariamente incompiuta. / Può dunque 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. A capacità uguali, se non superiori, può sembrare debbano incontrastabilmente corrispondere uguali diritti. Ed ove tale parità di diritti si ricusi, non ne verrà, che, siccome una intera metà della nazione non è rappresentata nelle Assemblee che fanno le leggi e da cui emana il Governo, e siccome queste leggi la riguardano e ad essere ben governata la donna non ha minore interesse dell'uomo, essa potrà dire che le leggi, perché fatte senza di lei, sono fatte contro di lei? E la donna non attribuirà a ciò le svantaggiose ineguaglianze che la legge civile ancora presenta rispetto alla sua condizione giuridica? E se malgrado tali ineguaglianze, molte donne hanno una intera capacità civile, perché invece non dovranno avere alcuna capacità nell'esercizio del più importante dei diritti politici? E non è di gran lunga meno difficile l'esercizio del diritto elettorale, che non quello delle professioni scientifiche cui pure sono ora ammesse, e che esercitano spesso con rara perizia? / Quanto poi all'indipendenza del voto, in moltissime donne essa sarebbe così intera, da sembrare anzi una assoluta contraddizione, che una donna non possa votare, quando vota suo figlio, quando vota il suo stesso domestico. / E sotto l'aspetto dell'utilità sociale si osserva collo Stuart Mill che giova dare alla donna un maggiore sentimento della propria responsabilità; si osserva col Romagnosi che sommamente importa associarla alle sorti dello Stato, dacché una nazione suol essere ciò che le donne la fanno; onde il Tocqueville scriveva: la prosperità singolare e la grandezza crescente del popolo degli Stati Uniti doversi principalmente attribuire alla superiorità delle sue donne».

¹⁴² Ivi, p. 34: «Malgrado l'apparente efficacia di tali argomenti non è senza profonda ragione che presso nessun popolo, o quasi, nessuna compartecipazione alla vita politica si è assegnata alla donna. /

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*¹⁴³: se è vero che Zanardelli non cercava espressamente di far valere quel preciso modello anche nella società a lui contemporanea (ben si rendeva conto che i tempi erano diversi rispetto all’antica Roma), è altrettanto vero che gli esempi e i termini di paragone, all’interno di un sorvegliato e assai meditato atto parlamentare, sono scelti con cura, anche solo come mezzo per raggiungere o giustificare altri obiettivi (in questo caso, il riferimento alla tradizione era volto a sostenere l’opportunità politica contingente della perdurante esclusione delle donne dal voto).

L’uomo e la donna non sono chiamati allo stesso ufficio sociale, agli stessi diritti e doveri, agli stessi lavori, alle stesse cure e fatiche. / Perciò come ai diritti, così ai doveri della vita pubblica e militante, essa, nelle società antiche e moderne, è rimasta estranea, e parve sempre ad essa stessa in generale ed a altrui, per la sua natura, per le sue stesse nobilissime doti, ripugnante e disadatta. Sia pure che possa votare con perfetta intelligenza, con piena indipendenza, ma a questo ufficio non è chiamata dalla sua stessa esistenza sociale. A ragione scrisse il Cherbuliez, che più si immagina la donna perfetta relativamente alla parte che le è assegnata, più conviene crederla politicamente incapace. / Nella sua missione, tutta d’educazione e di affetti e gioia, conforto ed altissimo incitamento dell’uomo nella vita domestica ed intima, la donna sarebbe spostata, snaturata, involgendosi nelle faccende e nelle gare politiche. / Quelle stesse virtù nelle quali vince veramente l’uomo, per le quali è ammirata ed ammirabile, virtù di tenerezza, d’impeto, di passione, ma che traggono nascimento dal fatto incontrastabile che in essa sovrasta il cuore alla mente, l’immaginazione al raziocinio, il sentimento alla ragione, la generosità alla giustizia, quelle stesse virtù, dicevasi, non sono quelle che ai forti doveri della vita civica maggiormente conven-gono. / È suo dovere invece, suo ufficio, ed insieme suo voto e suo bisogno, dedicarsi alla assidua cura della famiglia, mentre nessuna pratica le sarebbe data acquistare nei pubblici affari, a cui potrebbe rivolgere l’animo e l’intelletto».

¹⁴³ Ivi, pp. 34-35 :«Perciò la maggior parte delle donne non aspira a che si conferisca loro un diritto, il quale sarebbe in pari tempo un dovere, e le costringerebbe ad assumere la parte insopportabile della donna politica, a scendere ad occupazioni, a disquisizioni e negozi, che sarebbero mortale fastidio per la loro tempra delicata e gentile, mentre la parte nobilissima della donna nella politica è quella di forgiare i caratteri, di ispirare l’amore di patria, l’altezza dei sentimenti, di sorreggere e fortificare nello esercizio delle pubbliche virtù, di indirizzare le menti e gli animi ai fulgidi ideali, verso cui volgesi e dei quali innamorasi più facilmente il suo pensiero. / Perciò, come diceva, la maggior parte delle donne ricuserebbe il dono sgradito, come infatti vedemmo negli Stati Uniti, quando agitavasi innanzi ai Parlamenti la questione, presentarsi numerose petizioni di donne, chiedenti si rimuovesse dalle loro labbra il calice amaro. / E per noi, gente di legge salica, anche più vivo fu sempre questo concetto della missione della donna. Nell’antica Roma, ove più che mai essa si sente cittadina, e partecipa ai pericoli, ai trionfi, agl’interessi, alla gloria comune, nell’antica Roma, le cui grandi rivoluzioni si ispirano all’altissimo culto dell’onore, del prestigio, della incontaminabile purezza della donna, era pure massimo encomio della matrona latina, encomio accettato e meritato da incomparabili eroine, il *Domi mansit, lanam fecit*. / Non rendasi alla donna il cattivo servizio di trascinarla in una arena, dove perderebbe la sua vera dignità, la sua grazia, la sua forza. Questa forza irresistibile, per la quale ben disse il poeta che ad essa *il ferro e il fuoco domar fu dato*, non la troverebbe nei Comizi elettorali, e nemmeno in un Senato di donne, quale lo aveva posto Eliogabalo a sedere al Quirinale, ma bensì in quell’impero onnipossente che rese indimenticabili i nomi della moglie di Temistocle, della madre ai Coriolano e di quella dei Gracchi».

Non stupisce che, al di là di qualche ammissione sulla capacità in Commissione, la proposta di estendere l'elettorato politico alle donne non sia stata considerata in sede parlamentare, a partire dalle norme sull'elettorato attivo approvate con l. n. 593/1882 (poi confluite nel r.d. 24 settembre 1882, n. 999, dal quale peraltro risultava un allargamento non trascurabile del corpo elettorale).

* * *

Restava però necessariamente da affrontare la questione della legge comunale e provinciale: continuava ad applicarsi infatti il testo approvato nel 1865 che fin dall'inizio si era mostrato non più adeguato a regolare quegli enti in modo efficace (come dimostravano anche i numerosi "ritocchi" proposti senza successo in Parlamento), dunque aumentava l'urgenza di una riforma. Se ne incaricò Francesco Crispi, alcuni 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 relativamente snello¹⁴⁴, che si limitava ad accogliere le proposte sulle quali era «comune l'accordo dei pubblicisti e degli uomini più autorevoli e competenti», con la speranza che fosse più facile arrivare all'approvazione in tempi ragionevoli.

Nel progetto di legge, benché l'elettorato venisse esteso, tra l'altro con l'intento di unificare in sostanza l'elettorato politico e quello locale¹⁴⁵, non c'era alcun cenno al suffragio amministrativo femminile, sebbene nel testo mancassero esclusioni esplicite dello stesso¹⁴⁶. La questione emerse anche in seno alla Commissione parlamentare referente, presieduta da Luigi Alfonso Miceli e avente come relatore di nuovo Franco Lacava: la relazione – decisamente corposa pur riguardando un testo di riforma relativamente breve – fu presentata il 18 maggio 1888 e un breve passaggio della stessa era dedicato alla «questione non lieve dell'elettorato amministrativo alle donne». Nel te-

¹⁴⁴ 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».

¹⁴⁵ Si proponeva l'attribuzione del suffragio a tutti gli iscritti alle liste elettorali politiche e la riduzione a 5 lire del censo necessario in ogni Comune di residenza, in armonia coi disegni di legge precedenti.

¹⁴⁶ 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.

sto si legge che in un primo tempo si era considerato il reinserimento di disposizioni che ricalcassero le norme dei progetti precedenti, in cui le donne risultavano ammesse all'elettorato attivo mediante il voto per corrispondenza; la stessa Commissione aveva però desistito di fronte alla contrarietà di Crispi, convinto che la concezione della famiglia e l'educazione femminile del tempo non fossero compatibili con il suffragio¹⁴⁷.

Nonostante ciò, si dibatté del voto alle donne già nella discussione generale del d.d.l.: iniziò il deputato dell'Estrema sinistra storica Giuseppe Marcora, rivendicando come «questione di giustizia» l'elettorato esteso alle donne in quanto cittadine e sottolineando la necessità di far partecipare la donna alla «vita politica della famiglia» per non emarginarla in quel gruppo; non mancavano stoccate a Crispi, responsabile di aver fatto passi indietro rispetto ai progetti precedenti e addirittura alla legge vigente, cancellando la delegazione di censo¹⁴⁸. L'opinione di Marcora non era certo condivisa da molti alla Camera¹⁴⁹, ma in aula trovò alcuni sostenitori espliciti e combattivi¹⁵⁰.

¹⁴⁷ A.C. n. 18-A, p. 13: «La Commissione esaminò pure la questione non lieve dell'elettorato amministrativo alle donne e nelle sue prime conclusioni le ammise al voto con alcune norme speciali, cioè che dovevano inviare il voto con scheda involta in piego suggellato. La Commissione confortava la sua opinione con i precedenti di varii progetti legislativi [...], non che con i precedenti delle nostre vecchie leggi regionali che accordavano alle donne il diritto di voto e con quelli di altre nazioni. / Il ministro non accettò la proposta, ritenendo che i costumi della famiglia e l'educazione della donna presso di noi non ci autorizzano a concederle il diritto di suffragio, onde non troverebbe favorevole gran parte dell'opinione pubblica. La Commissione non ha creduto d'insistere».

¹⁴⁸ A.P., XVI Legislatura del Regno (sessione del 1887-88) – Camera dei Deputati, tornata del 7 luglio 1888 – resoconto stenografico, p. 4509: «[...] per noi la riforma deve considerarsi come questione di giustizia e come tale devesi affrontare e risolvere, perché diversamente si verrebbe a governare non col diritto e con la maggioranza, ma con la violenza e con l'oligarchia [...]. / Il suffragio è prerogativa inerente alla qualità di cittadino; l'abbiamo affermato nella legge penale, l'abbiamo affermato in molte altre circostanze, non lo possiamo negar qui. / E per logica conseguenza, non vi può essere distinzione fra maschio e femmina, perché di fronte al diritto e alla legge non vi può essere che l'essere umano manifestato nell'uomo e nella donna. / Sosteniamo adunque, che deve accordarsi il voto anche alle donne, ed esprimiamo la nostra meraviglia, che l'onorevole Crispi, sempre così elevato nei suoi concetti e che non può non ricordare la parte importantissima che la donna ha avuto nella storia del patriottismo italiano, abbia sancito un'esclusione che nei precedenti progetti non figurava; che è in contraddizione con le leggi civili, e perfino con la legge attuale, la quale non consente, è vero, l'elettorato alle donne, ma dà alle medesime facoltà di crear elettori il marito o i parenti col censo proprio. / Per alcune provincie dello Stato, per la Lombardia in particolare, poi, l'esclusione è una *diminutio capitis* [...]. / Anche qui si mette innanzi il timore di influenze clericali perché nella donna il sentimento religioso è più vivo. / Sì, nella donna il sentimento prevale e guida in ogni atto, ed è suo nobile vanto. Ma, insomma, la democrazia che cosa vuole? Non è forse la separazione della donna dalla vita politica della famiglia quella che ve la gitta fuori? / Accomuniamo il sentimento della donna al sentimento patriottico della famiglia e l'avremo cooperatrice convinta. / Non farlo, significa fare una riforma per metà».

¹⁴⁹ V. le parole tra il disprezzo e l'irrisione del deputato Carlo Borgatta: «[...] ho inteso l'onorevole Marcora far quasi un rimprovero all'onorevole Crispi perché egli, non correndo dietro ad una facile popolarità, non ha creduto di proporre la concessione del suffragio delle donne. / Consenta l'onorevole Marcora, consentano gli amici suoi che io non divida, in questo punto l'opinione sua. [...] La donna è meglio lasciarla fra le pareti domestiche a curare l'educazione dei figli e lo faccende domestiche». (Ivi, p. 4519).

¹⁵⁰ Va ricordato l'intervento di Odoardo Luchini, tra gli esponenti della Destra storica: «Io mi limito a considerare che col negare il voto elettorale amministrativo (badiamo bene niente altro che ammini-

Il momento in cui si arrivò più vicini all'introduzione dell'elettorato attivo (amministrativo) femminile coincise con la battaglia più concitata a Montecitorio, nella sedu-

strativo) alle donne, abbiamo un regresso e non un progresso nella nostra legislazione: regresso di fronte ad altri Stati civilissimi, nei quali le donne sono chiamate all'elettorato amministrativo, all'elezione dei consiglieri scolastici e ad altri uffici; di carattere pubblico, se vogliamo, ma non disdicevoli alla vocazione della donna: regresso di fronte a noi se consideriamo che le donne avevano il voto amministrativo per le leggi lombarde ed avevano il voto amministrativo per le leggi toscane; se consideriamo che diversi disegni di legge [...] proponevano la estensione del suffragio amministrativo alle donne. / Io domando ai sillogisti della Camera: come! voi plaudite al principio fondamentale del nostro diritto civile, l'eguaglianza dell'uomo e della donna, salvo ciò che è necessario a mantenere la unità matrimoniale; voi date alle donne il più grave degli uffici, la maggiore delle responsabilità, l'esercizio della patria potestà, nella mancanza del marito, e voi volete negare alla donna la capacità di designare gli amministratori della cosa comunale? È logico cotesto? È giusto? Io domando ai conservatori: non vi affida lo spirito d'ordine e di conservazione della donna? / Voi che fondate il diritto elettorale sul censo; come potete negare il voto amministrativo alle donne, che pure posseggono tanta parte di proprietà immobiliare e mobiliare nei comuni? Dov'è la logica e la giustizia di queste esclusioni? / Ed ai sociologi, a coloro che temono che si alteri in qualche modo la vocazione naturale della donna, col chiamarla di tanto in tanto, ogni anno, alle elezioni amministrative, io dico chela vocazione naturalmente diversa dell'uomo da quella della donna non sarà certo alterata, perché la donna andrà di tanto in tanto, una volta all'anno, a dare il suo voto amministrativo. Oh! non per questo le donne perderanno le loro attrattive e la loro vocazione, e non per questo cesseranno di essere la gioia ed il tormento dell'altra metà del genere umano! / Le leggi non hanno tanta potenza! [...] Si teme forse dell'influenza clericale? Allora guardate quale situazione voi fate alla donna se temete l'influenza clericale. Temete questa influenza clericale contraria alla libertà e contraria alla patria, e voi, per porvi rimedio, diffezionate la donna alla patria, anche alla sua piccola patria, al comune. La diffezionate, dico, perché l'alimento dei sentimenti e l'azione non è già la contemplazione, ed uno si affeziona ad una istituzione o alla patria sua se ed in quanto vi partecipa. E voi la patria, la piccola patria sua, il comune lo presentate alla donna sotto la forma dell'agente delle imposte che la aggrava di tassa, togliendole però la facoltà di concorrere alla nomina di coloro che hanno libera la facoltà di tassarla. / Sarà abile, sarà provvido, ma a me non pare; a me pare profondamente impolitico [...]» (A.P., XVI Legislatura del Regno (Sessione del 1887-88) – Camera dei Deputati, tornata del 9 luglio 1888 – resoconto stenografico, pp. 4545-4546).

Non si può dimenticare, però, quanto scritto prima in O. LUCHINI, *Il problema dei diritti della donna specialmente in Inghilterra e in America*, Sansoni, Firenze 1877, pp. 106-107: «L'uomo è generalmente tratto alla vita esterna, all'ignoto, alla lotta, alla conquista; la donna alla vita casalinga, all'influenza dolce e mite; al bello sì, ma al bello senza sforzo. L'uomo, in una parola, è la forza che produce, essa il sentimento che raccoglie, dispone, armonizza. / È così; ed è a questa condizione che i due sessi si compiono a vicenda; e se non fosse così, e la donna fosse eguale all'uomo, se avesse la stessa energia e i medesimi spiriti, non dirò che marito e moglie si tirerebbero pei capelli dodici ore del giorno su ventiquattro; dirò piuttosto che 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. [...] La preponderanza delle facoltà passive, come la pietà e la simpatia; la volontà subordinata a questi sentimenti piuttosto che al rigido imperativo della ragione, rendono la donna disadatta agli uffici pubblici, ne' quali vi abbia lotta, benché disciplinata e legale; allontanano le donne dai contrasti della vita pubblica, in cui mancherebbe a sé e alla sua vocazione. Quello che non dimostra se non con una serie di sillogismi il ragionamento, lo palesano subito il sentimento morale ed estetico, avvertendoci quando la donna diviene sconveniente, spiacevole, ridicola. / La donna, insomma, tolto ciò che è pubblica beneficenza, e ciò che è amministrazione pubblica economica, non ha né facoltà, né attitudine, né vocazione a partecipare direttamente alla vita pubblica. Lo ha detto la natura, non la prepotenza o il capriccio degli uomini». L'autore, qualche pagina prima, sottolineava che «la donna, la proprietaria almeno, sia perché è una intelligenza, sia perché è una forza sociale, potrebbe essere anch'essa, non diremo eleggibile, ma elettrice politica»: anche lui, dunque, riteneva che la donna non avesse le caratteristiche adeguate per partecipare attivamente alla politica e per essere eletta. 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 intero 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*, Unione tipografico-editrice, Torino 1880, p. 291. V. pure L. GARLATI, *Uomini che decidono per le donne*, cit., pp. 102-103.

ta del 13 luglio 1888¹⁵¹. L'aula della Camera doveva esprimersi su alcune proposte di emendamento all'art. 3 del progetto della Commissione, che individuava i soggetti titolari dell'elettorato attivo¹⁵², volte a estendere il diritto di voto amministrativo alle donne o almeno a una loro parte. Il primo a essere presentato portava la firma di Ubaldino Peruzzi, all'ultima legislatura da deputato: «Hanno egualmente diritto all'elettorato – egli voleva fosse aggiunto – 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 del deputato della Sinistra storica Edoardo Pantano, che avrebbe voluto stabilire il suffragio universale, per tutti gli elettori ed elettrici¹⁵³; erano all'ordine del giorno altre due proposte di modifica, subordinate alla mancata approvazione degli emendamenti citati¹⁵⁴.

Peruzzi difese con risolutezza la sua proposta, forte di tutte le proposte precedenti formulate anche da lui: era convinto di aver preso «un impegno d'onore» con se stesso «e con la parte più gentile della popolazione italiana», che nella sua Toscana peraltro aveva contribuito alla scelta degli amministratori dei comuni fino all'estensione delle leggi sabaude¹⁵⁵. Fermamente persuaso della necessità, al di là di un auspicabile

¹⁵¹ 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).

¹⁵² 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).

¹⁵³ 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 dunque 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.

¹⁵⁴ In particolare, 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 – per usare le 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 qualunque obiezione, per poi magari estendere via via l'elettorato a tutte le donne (p. 4725 del resoconto).

Il deputato Paolo Ercole, invece, aveva proposto, in subordine alla reiezione dei primi due emendamenti, 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»: l'idea, dunque, era che potessero esercitare il proprio 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 (in questo caso non si trattava di attribuzione di censo, ma di vera e propria delegazione del diritto di voto a un terzo).

¹⁵⁵ V. il resoconto citato, p. 4720: «Converrete, spero, o signori (giacché a proposito di questa discussione della legge comunale e provinciale è stato molto parlato d'impegni d'onore), che v'è un impegno d'onore per me, particolarmente a proposito di questo emendamento; impegno preso con me medesimo, e con la parte più gentile della popolazione italiana. / Come sapete, o signori, io nacqui in un paese d'Italia, dove fino dal secolo passato le donne, mentre non avevano diritto di voto perché nes-

graduale allargamento della base elettorale, di far concorrere alla scelta degli amministratori innanzitutto le persone che «vi hanno interesse più diretto e maggiore» a causa delle loro proprietà, Peruzzi – statistiche alla mano – mostrò come fosse del tutto iniquo escludere dal voto le donne, vale a dire un terzo dei soggetti proprietari in Italia: questa situazione era inaccettabile, a suo dire, considerando la parità tra i sessi quasi raggiunta sul piano civile e la netta superiorità femminile in ambito scolastico¹⁵⁶.

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 delle autorità ecclesiastiche (le donne italiane si sarebbero mostrate più sensibili alla patria che alle credenze bigotte)¹⁵⁷. La stessa esperienza diretta passata delle elezioni amministrative in

suno lo aveva, concorrevano bensì al pari degli altri contribuenti, se il loro nome era estratto a sorte, alla scelta degli amministratori del comune. / Vigeva in Toscana fino al 1849, l'antico uso delle repubbliche del Medio Evo che si estraessero a sorte gli amministratori del comune. [...] Dal 1849 al 1853 ebbe vigore in Toscana la legge elaborata quando in quel paese vigeva la costituzione del 1848: quella legge dava l'elettorato amministrativo alle donne. / Nel 1859 fu promulgata un'altra legge comunale che concedeva di bel nuovo l'elettorato alle donne. Questa legge fu in vigore fino all'attuazione della legge 20 marzo 1865, allegato A, la quale estese alla Toscana, con poche modificazioni, la legge sarda del 1859».

¹⁵⁶ Ivi, pp. 4720-4721: «Mi pare utile di far notare alla Camera alcuni dati di fatto, estratti dall'ultimo censimento del 1881. In Italia gli uomini proprietari di soli terreni nell'anno 1881, erano 347,786, le femmine 335,016; di soli fabbricati gli uomini 482,058, le donne 299,876, di terreni e fabbricati i maschi 1,908,623 e le femmine 765,073, talché complessivamente i maschi proprietari di terreni e di fabbricati erano 2,733,467, le femmine 1,399,965 in una proporzione di circa due maschi per ogni femmina proprietaria. / [...] Ora io credo che l'andazzo dei tempi ed il progresso dell'incivilimento e delle idee di larga libertà, debba indurci ad andare gradatamente allargando la base dell'elettorato; ma credo pure che quelli i quali hanno l'opinione dell'onorevole Lacava, espressa in questa e nella precedente sua relazione, [...] debbano adoperarsi, nell'interesse della buona amministrazione dei comuni e delle provincie, onde coloro che vi hanno interesse più diretto e maggiore sieno chiamati, per quanto è possibile, a concorrere all'elezione degli amministratori. / Dalla breve statistica che vi ho letto, è dimostrato che la legge vigente e questa che siamo chiamati a votare, tengono la donna in una vera inferiorità, per la quale si ritiene meno dell'uomo atta a scegliere gli amministratori comunali. E soggiungo prima di tutto che il Codice civile, il quale ha quasi equiparato le donne agli uomini nei diritti civili, ha dato loro persino il diritto di esser tutrici dei figli, e la patria potestà completa in caso di vedovanza. / Oggi che una gran parte dei patrimoni delle famiglie è costituita da titoli al portatore, questa fiducia data dal Codice è grande; e non può fare presupporre nelle donne quella inferiorità che molti suppongono in esse. / Ma vi ha qualch'altra cosa da avvertire [...]: signori, la superiorità della donna nel profittare dell'istruzione data nelle scuole pubbliche, a me è apparsa manifesta. Il profitto delle femmine è immensamente superiore a quello dei maschi. [...]».

¹⁵⁷ Ivi, pp. 4721-4722: «Molti temono che la partecipazione della donna nella elezione degli amministratori possa esercitare influenza dannosa sulle amministrazioni del comune e della provincia. Io non ho questo timore; perché ho sempre osservato che, rispetto all'amministrazione del patrimonio delle famiglie, del patrimonio dei figli, la donna è molto più cauta e prudente di quello che lo sia il marito. Tutti sanno come la donna abbia sempre la sua piccola riserva, accumulata con piccoli risparmi, perfino sulle spese giornaliere e perfino di nascosto dal marito, appunto per sottrarla alla smania in lui troppo frequente di speculazioni aleatorie. [...] L'animo della madre di famiglia rifugge naturalmente da tutto quello che è aleatorio. [...] Nemmeno temo la influenza clericale sulla donna italiana, perché l'ho veduta nel 1848 e nel 1859, e l'ho trovata sempre più sensibile di quello che si creda alla grandezza e ai dolori della patria; mentre conosco donne di altri paesi, le quali hanno un bigottismo gretto, talvolta prevalente anche all'amore di civile libertà. Di ciò ch'io affermo si ha un magnifico esempio nelle lettere

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 amministratori¹⁵⁸.

Alcune delle argomentazioni di Peruzzi vennero riprese dal collega Pantano, che ne sviluppò altre in modo originale: fece leva, per esempio, sulla riserva dell'elettorato attivo agli alfabetizzati – voluta con forza da Crispi e dal relatore Lacava – per sostenere quanto fosse irragionevole escludere dal voto le donne istruite e contribuenti¹⁵⁹; 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 ammini-

della marchesa d'Azeglio, vero tipo della gentildonna italiana che sa conciliare mirabilmente le sue credenze salde e illuminate con l'amore della libertà, dello spirito umano e dell'Italia».

¹⁵⁸ Ivi, p. 4722: «[...] rispetterò il giudizio della Camera, ma non mi persuaderò finché non mi sia ben dimostrato, che si debba non permettere alla donna l'esercizio del diritto al suffragio, una volta che si riconosce questo diritto esistere in lei pieno ed incontrovertibile. / Se non avessi assistito per molto tempo alle elezioni amministrative in Toscana, non vi riproporrei, dopo 25 anni, questo metodo, che, proposto da me nel 1863, fu poi riproposto dagli onorevoli ministri Lanza, Nicotera e Depretis. / Lo propongo perché ho il profondo convincimento che non ci sia nessun inconveniente nel dare questo voto alle donne, nulla che urti con le convenienze, con la loro educazione, e che turbi l'alta loro missione domestica. / Il segreto è certamente mantenuto, perché il presidente dell'ufficio aprirà in presenza dei suoi colleghi e del pubblico le schede, dissigillando il piego sul quale sarà scritto il nome dell'elettrice riconosciuto dal notaio o dal sindaco, col bollo notarile o comunale. / Si è detto che non sarebbe conveniente che la donna assistesse alle adunanze elettorali. Se si trattasse di adunanze elettorali, come sono definite dalle leggi del 1859 e del 1865, con i due appelli, in modo che ci sia fra di essi un breve intervallo, e che in certo modo si possa supporre che sia un'adunanza dove si prendono accordi, dove si discute, non sarebbe forse conveniente che la donna vi intervenisse, e convengo che alcune si asterebbero dallo intervenire. / Ma la pratica lunga di quasi trent'anni ha dimostrato che questa è un'utopia dei legislatori del 1859 e del 1865; imperocché si è cercato in tutti i disegni di legge successivi di diminuire l'importanza di questi appelli, e tutti vanno nella sala dov'è l'ufficio elettorale con la scheda già fatta, o per lo meno già pensata, ed il più fuggevolmente possibile. / Ad ogni modo, è questo uno degli argomenti che possono valere per negare il voto politico [...] alla donna. Né io verrei qui a proporre di concederle il voto politico. / Ma quanto alle elezioni amministrative nelle quali si tratta di eleggere sopra tutto amministratori, perché escludere le elettrici? / Io credo anzi desiderabile che nel Corpo elettorale amministrativo, il quale si agita in Comizi e *meetings*, in adunanze preparatorie, le quali producono generalmente una gran confusione fra gli elettori, vi sia un elemento temperato come sarebbe quello rappresentato dalla donna. [...] / La donna eserciterebbe una influenza benefica e moderatrice sulle malvagie passioni politiche prevalenti in molti uomini la vigilia delle elezioni amministrative, ed io credo che col loro intervento guadagnerebbero un tanto la sincerità del voto e la buona scelta degli amministratori del comune fatta all'infuori delle passioni politiche e col criterio della capacità amministrativa».

¹⁵⁹ Ivi, p. 4723: «[...] Dopo le dichiarazioni di ieri fatte dall'onorevole Crispi e dall'onorevole Lacava, sulla necessità di non affidare l'esercizio del voto agli analfabeti, solo perché coloro che sanno leggere e scrivere hanno la indipendenza e la coscienza indispensabili a siffatto esercizio, io non so come si possa venire a dare l'ostracismo alla donna, tutte le volte che essa sia posta in quelle medesime condizioni di saper leggere e scrivere, richieste dall'onorevole Lacava e dall'onorevole Crispi, quasi come la pietra di paragone del diritto al voto. / Io non esaminerò qui se il saper leggere e scrivere costituisca da sé sola una condizione di indipendenza e di coscienza del voto, come fu invocata dal ministro e dal relatore. / Prendo lo stato di fatto così com'è, e mettendomi sul terreno da essi scelto mi chiedo: perché dunque voi volete escludere, dall'esercizio del voto, la donna che sappia leggere e scrivere e che contribuisca in pari tempo e in pari misura degli uomini a pagare sia le imposte dirette sia le indirette che pesano, per la massima parte di esse sul frutto del loro lavoro?».

stratori, poiché anche loro erano portatrici di interessi¹⁶⁰; 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 delicate¹⁶¹.

Quanto alle obiezioni di Crispi sull'incompatibilità del voto con i costumi e la concezione della famiglia, esse non erano affatto condivise da Pantano (che peraltro era favorevole anche all'elettorato politico femminile); egli non credeva nemmeno che la Chiesa potesse incidere in modo sensibile sul voto delle donne e, in ogni caso, addossava ai limiti dello Stato e del suo sistema formativo la responsabilità di aver lasciato le

¹⁶⁰ Ivi, pp. 4723-4724: «Due sono i punti di vista, da cui si può guardare la questione; dal punto di vista dell'interesse e dal punto di vista della capacità. / Io ho inteso quello che ha detto in proposito l'onorevole Peruzzi, e mi permetto di aggiungere, rispetto alla questione del censo, qualche altra osservazione, perché l'onorevole Peruzzi ha limitato le sue a quella parte più fortunata di donne che ha dei fondi e dei fabbricati su cui grava la imposta diretta, portando in proposito l'ausilio di statistiche preziose; senza toccare l'altro argomento, che fu per altro già invocato in questa Camera parlando del suffragio universale, quello cioè del contributo che tutta in genere la popolazione porta nelle spese comunali, la mercé del dazio consumo, del fuocatico e di altre tasse a larga base. / Ora queste tasse, se gravano di per sé stesse poderose sui proletari, gravano immensamente di più sulle proletarie, per le quali, costrette già ad accontentarsi, nella concorrenza con gli uomini, di un salario minore inesorabilmente loro imposto nella lotta per l'esistenza, questo ritaglio del dazio consumo che voi fate sulla loro misera mercede, costituisce una imposta (altro che progressiva!) a proporzioni geometriche in senso inverso della ricchezza e diretto della miseria. Ora, io vi domando: se voi caricate di pesi così enormi, dal punto di vista del contributo, la donna operaia (non parlo della dama, della censita di cui l'onorevole Peruzzi ha già messo in evidenza i diritti per non ripetere cose già dette) se voi la chiamate a concorrere in sì larga misura alle spese comuni, come potete contendere ad essa il diritto di concorrere all'amministrazione di quel patrimonio di cui il suo obolo è tanta parte, anzi la parte maggiore se la si guarda non soltanto dal punto di vista aritmetico, ma eziandio dal sacrificio che questo contributo rappresenta per essa? / Come potete contendere alla donna operaia, condannata a vivere nei fondaci, o in meschini tuguri, di occuparsi di questioni d'igiene nel suo paese? Questioni che spesso e volentieri obliano coloro che abitano le case pulite e i grandi palazzi, senza punto preoccuparsi delle condizioni impossibili in cui si trascina e si svolge l'esistenza della parte più misera della popolazione. Come potete contendere alla donna di interessarsi dei denari che si erogano per le grandi doti ai grandi teatri, vezzo ora prevalente non soltanto nelle grandi ma anche nelle piccole città, quando essa è costretta a privarsi di tutte le piccole soddisfazioni della vita? Grandi doti pagate, in gran parte, col contributo di queste misere reiette; le quali altra soddisfazione non hanno, allorché la sera, stanche, ritornano dall'opificio, che di veder passare sfarzosamente sui loro splendidi cocchi i grandi signori, che vanno ad assistere all'opera-ballo, pagata col sudore dei proletari. Come potete negare alla donna operaia di occuparsi di annona, delle questioni del prezzo e della qualità dei cibi, essa che è costretta, nei pubblici mercati, ad andare ad attingere spesso i generi alimentari nel rifiuto dei magazzini di commestibili, pagando forse la merce assai più cara di quello che la pagano gli abbienti?»

¹⁶¹ Ivi, p. 4724: «Resta ora l'altra obiezione: la capacità. / L'onorevole Peruzzi ha splendidamente accennato alla condizione fatta alla donna dal Codice civile, e ai nuovi uffici a cui è stata chiamata. Or bene, in tanta luce di secolo, anche senza ricorrere agli esempi fecondi dell'America, della Svizzera e in parte della stessa Inghilterra, anche senza invocare le nostre tradizioni storiche come ha fatto l'onorevole Peruzzi; considerata l'Italia dell'oggi, così com'è, quando voi avete chiamato la donna maestra sui banchi delle scuole, ed in molti comuni maestra della quarta elementare maschile, cioè dei futuri elettori; quando voi le avete dischiusa la via all'insegnamento secondario, e le avete aperte a due battenti le porte delle Università, e le avete fatto largo nei pubblici uffici; ebbene, quando voi avete fatto tutto questo per la donna e l'avete chiamata al disimpegno di così delicate e difficili cose, come mai voi avete il coraggio di contendere ad essa il voto in nome della incapacità di cui volete colpirla?»

cittadine in balia dell'influenza ecclesiastica¹⁶². 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 eguaglianza¹⁶³.

¹⁶² Ivi, pp. 4724-4725: «Resta, o signori, una terza obiezione da esaminare, ed è quella consacrata nella risposta data dall'onorevole Crispi alla Commissione; che cioè, la condizione in cui versa oggi l'educazione della donna in Italia, la sua condizione nella famiglia, non le consentono d'esercitare il voto in armonia coi grandi interessi nazionali. / Su questo io farò poche osservazioni. Perché, innanzi tutto qui non si tratta di voto politico, voto che quanto a me credo debbasi eziandio riconoscere nella donna, ma di voto semplicemente amministrativo. / Per consentimento quasi universale della Camera è prevalente l'opinione che nell'ambito del comune, così come oggi s'intende, debba svolgersi tutto intero il concetto economico, morale, intellettuale del paese, lasciando che in più largo ambiente si dibattano i grandi problemi politici. È tuttavia da convenire che, per quanto vogliasi emancipare il comune dal vivo attrito delle questioni politiche, la vita comunale e la vita dello Stato s'intrecciano fra loro, armonizzano talmente che riesce impossibile, e in certi casi forse anche dannoso, lo isolarne la sfera d'azione in modo tale che anche nel puro esercizio del diritto amministrativo, non si rifletta nella vita comunale un lampo, fosse anche indiretto, delle grandi questioni politiche che agitano il paese. Or bene l'onorevole Crispi, preoccupato patriotticamente delle conseguenze cui andrebbe incontro l'Italia se un partito che alle aspirazioni nazionali è completamente contrario, dovesse prevalere nei nostri municipi, crede conveniente che non si debba mettere in mano alla donna l'arma del voto che potrebbe servire di strumento a questo partito avverso alla patria. / Onorevole Crispi, io, come l'onorevole Peruzzi, non credo che la donna in Italia sia così mancipia delle influenze del clero; che si possa sottrarre talmente alle correnti della vita nazionale che si agita nello Stato, nel comune e nella famiglia, al gran movimento collettivo del pensiero e della coscienza italiana, da costituire un pericolo pel paese. / Se l'educazione che avete dato alla donna in Italia e la condizione di permanente inferiorità a cui l'avete condannata hanno reso possibile una certa influenza del clero sopra una parte dell'elemento femminile italiano la colpa è soltanto dello Stato che, trascurandolo completamente, ha lasciato che la Chiesa soltanto facesse a queste reiette dai civili uffici una posizione nella società con l'intendimento di servirsene pe' suoi interessi. / Ora, non è lasciandola cura precipua alle carezze della Chiesa e in balia della influenza incontrastata di quest'ultima che noi ne faremo un elemento di civiltà e di progresso; ma sibbene richiamandola ai suoi veri uffici nella famiglia e nella società facendo della donna italiana un elemento fecondo di vita e di sviluppo nazionale. / In ogni modo se voi credete di sfuggire all'influenza che il clero potrebbe esercitare sulla vita del paese mercé l'elemento femminile, negando alla donna il voto, voi v'ingannate. / Se veramente il confessionale ha sulla donna italiana la influenza che voi dite e ch'io nego, quest'influenza a cui voi credete, così operando, di chiuder la porta, rientrerà per la finestra; non si affaccerà direttamente all'urna, ma farà la sua politica dai grandi salotti e dagli eleganti *boudoirs* [...] onde conquistare i vostri voti politici ed amministrativi. [...]».

¹⁶³ Ivi, p. 4725: «Non vogliate dunque gettare sulla donna italiana in genere immeritate accuse: non cercate di servirvi di un argomento che come coltello a doppio taglio vi ferisce le mani. / E procurate invece di propugnare, sia per ora larga o minima la misura, la reintegrazione della donna nel suo diritto, così nell'ambito della famiglia come nell'ambito della società. / Rinunciamo una volta per tutte, onorevoli colleghi, a questa idea della nostra superiorità sull'elemento femminile: è una vanità e un errore ad un tempo il non voler riconoscere fra l'uomo e la donna l'uguaglianza morale ed intellettuale, violando i patti e le leggi di natura, spezzando in due l'unità umana. / Cerchiamo di richiamarla ai suoi veri uffici, di non condannarla ad un'educazione sbagliata che le vieta di svolgere liberamente le sue facoltà; di non subordinarla ai nostri capricci facendoci la parte del leone soltanto perché siamo i più forti; chiamiamola alla giusta partecipazione della vita sociale; raddoppiamo direi quasi la nostra forza morale ed intellettuale associandoci la donna in tutte le varie esplicazioni dell'attività umana; e la differenza scomparirà. / Allora soltanto avremo fatta un'opera feconda e giusta. / Imperocché onorevole Crispi, se, come lei disse ieri, violare nel cittadino il diritto al voto politico equivale a vulnerare il principio stesso della sovranità nazionale; ebbene violare il diritto del voto alla donna, massime nel campo amministrativo, equivale a violare il principio stesso dell'equità e della giustizia. Ed è in nome di questa equità e di

Il dibattito sulle proposte vide pochi, ma consistenti interventi. Si pronunciarono a favore Odoardo Luchini (che chiese a Crispi di non trasformare l'estensione del voto amministrativo alle donne in una questione politica, cui applicare una "disciplina di partito" e 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 dopo¹⁶⁴) 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 volontà¹⁶⁵). A

questa giustizia che insisto sul mio ordine del giorno, in quella parte cioè che, armonizzando con l'ordine del giorno dell'onorevole Peruzzi, invoca la riforma nei limiti consentiti dalla votazione di ieri».

¹⁶⁴ Ivi, p. 4727: «Due sole preghiere all'onorevole presidente del Consiglio, all'uomo di Stato, al giureconsulto. / Rivolgendomi all'uomo di Stato, lo prego di non insistere nel porre una questione politica o semipolitica sull'estensione del suffragio amministrativo alle donne. Io gli ricorderò un autorevole precedente. / Quando, in Inghilterra, si discuteva dell'estensione alle donne del suffragio politico, non dell'amministrativo, (ed era qualche cosa di più) il Gladstone dichiarò che sarebbe stato contrario a tutti gli elementari principii del Governò e ad ogni regola di convenienza parlamentare il fare di questa questione una questione politica. Non solo, ma, nel 1875, abbiamo l'esempio del Disraeli, capo del Governo e capo del partito conservatore, il quale votò in favore della concessione del suffragio, e sir Stratford-Northcote, membro del Gabinetto, contro la regola che i membri del Gabinetto debbono andar sempre di concerto, votò contro la opinione del presidente dei ministri. E nessuno si scandalizzò. Io non troverei nulla di male, per esempio, che l'onorevole Boselli votasse contro l'opinione manifestata dall'onorevole Crispi. / I pedanti del diritto costituzionale griderebbero forse; io, ripeto, non ci vedrei nulla di male, tanto più che l'onorevole Boselli non può ignorare che i licei e le Università sono aperti alle donne ed è a presumersi che esse vi ci acquistino quella capacità di cui fanno testimonianza i diplomi. / [...] La preghiera che io faccio all'onorevole Crispi come giureconsulto è questa. La donna esercita la patria potestà. Noi avremo, nelle istituzioni nostre, questo spettacolo, che la donna, fino alla mezzanotte dell'ultimo giorno del 21° anno del suo figlio, ne dirige completamente la vita intellettuale e morale e ne amministra le sostanze senza essere nemmeno elettrice amministrativa; il giorno dopo, il figlio può esercitare il diritto elettorale, e la donna, che ha esercitato fino a quel giorno la patria potestà, che ha acquistato l'esperienza che si acquista nelle amministrazioni patrimoniali proprie ed altrui e nella direzione dell'altrui educazione, rimane incapace di eleggere un amministratore comunale. / Non è questa una contraddizione nelle nostre istituzioni? Vogliamo proseguire in questa contraddizione? [...]»

¹⁶⁵ Ivi, pp. 4727-4728: «Sorgo col cuore contristato e colla mente piena di meraviglia, perché, in molti colleghi desti ilarità la proposta che è da parecchi deputati sostenuta. [...] E questo accade mentre uomini sommi come il Condorcet, il Bentham, il Romagnosi, Cobden, Hare e lo Stuart Mill, hanno sostenuto non soltanto il diritto della donna di essere elettrice amministrativa, ma anche politica. / In Russia, le donne sono non solo elettrici, ma sono ancora eleggibili, e in molti luoghi hanno l'amministrazione del comune. Nel Lombardo-Veneto le donne erano non solamente elettrici, ma anche eleggibili, e alcune hanno avuto l'ufficio di primo deputato, che equivaleva al posto di sindaco. Le donne godevano di un eguale diritto ancora in Toscana. / Cosicché questa esclusione delle donne dal voto segna non un passo innanzi nella via del progresso, ma un passo indietro molto notevole. / Le donne possiedono il diritto del voto in Austria, in Svezia, in Prussia, in Inghilterra e in tutti gli Stati Uniti. / La Commissione, con mia immensa meraviglia (e qui raccomando alla Camera un po' d'attenzione, perché questo è enorme) dichiara nella sua relazione di essere unanime nell'opinione che si debba dare il diritto di voto alle donne; ma, dopo aver dichiarato questa unanimità, il relatore, con molta ingenuità (e Dio lo perdoni), soggiunge: ma l'onorevole Crispi ci ha detto che, secondo i costumi odierni d'Italia, e secondo l'educazione della donna, non conviene dare questo diritto; per conseguenza non crediamo di accordarlo. Così ragiona la Commissione. / Una Commissione, tanto autorevole, che dichiara che non ha volontà e che segue soltanto la volontà del ministro, e fa una confessione così inge-

costoro replicò lo stesso Presidente del Consiglio, che 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 genere disposti a concedere pure l'elettorato politico o passivo¹⁶⁶ (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 il noto argomento della vocazione domestico-familiare della donna, ritraendola come impressionabile, sottoposta alle influenze maritali ed ecclesiali: senza un'adeguata educazione politica, sarebbe stata più un pericolo che un aiuto per la *res publica*¹⁶⁷.

nua, che si può pensare, ma non dirla, è proprio una enormità in fatto di cose ingenue. [...] Qui non si tratta, come alcuno pensa, di uguagliare la donna all'uomo e di dare alla donna, in tutte le occasioni, i medesimi diritti; no, qui si tratta di un caso eccezionale. / Il fatto che un fondo, perché è posseduto da una donna, piuttosto che da un uomo, non debba accordare a questa donna, che ha figli e famiglia, il diritto di prender parte alle elezioni comunali per poter tutelare i proprii interessi è una vera enormità. / La donna, che possiede e che ha famiglia, ha diritto di tutelare i propri interessi. / Questo concetto era formulato in tutti i progetti anteriori. Io vedo che il presidente del Consiglio affronta i contrasti degli uomini, e, quando, facendo così, trova una maggioranza, che gli dà ragione, fa benone; nelle sue condizioni farei altrettanto. / Ma urtare le donne italiane, onorevole presidente del Consiglio, è una immensa imprudenza politica! (*Si ride*) [...] / Prima di aggiungere agli uomini, che sono contrari alla sua politica, l'unanimità delle donne, le quali diranno: in tutti i paesi, noi, quando possediamo, abbiamo diritto di votare, ma non lo abbiamo codesto diritto in Italia, perché il presidente del Consiglio ci ha detto che non siamo educate; prima di far questo, onorevole presidente del Consiglio, ci pensi bene; è nel suo interesse, che io la consiglio di accogliere l'emendamento, che è stato or ora proposto!».

¹⁶⁶ Ivi, p. 4728: «[...] Per me, questa questione annosa, che si dibatte dal 1861 in poi, non è tuttavia matura. Credo che bisogna andare adagio prima di ammettere le donne all'esercizio dei diritti elettorali. / E un tema, signori, che bisogna toccare coi guanti. (*Si ride*). Occupandoci del sesso gentile, noi dobbiamo vedere la donna nelle sue virtù, nei suoi vezzi, nei suoi benefici, non nelle insidie, non nelle moine colpevoli. Noi dobbiamo guardare le Cornelie e non le Fulvie; la donna buona, benefattrice, previdente, non la donna la quale ha potuto lasciare nella storia orme dolorose e sgradevoli. / Quel che voi proponete per la donna è un diritto dimezzato. Comprendo l'onorevole Ferrari Ettore, il quale non vuole limitarsi, come l'onorevole Peruzzi, ad ammettere soltanto le censite nella lista elettorale, ma fa un passo, innanzi, proponendo di far riconoscere anche per le donne il criterio della capacità. Ed è logico: perché dovrete voi dare il diritto di voto alle donne le quali hanno un censo, e negarlo poi a quelle le quali istruiscono ed educano i vostri figli? / Dissi che il diritto che si vorrebbe riconoscere sarebbe un diritto dimezzato. Si vuole decretare per la donna l'elettorato amministrativo, ma non si osa dare alla medesima l'elettorato politico. Si vuole che essa deponga nell'urna un nome, o 30, o 80 che siano; ma nessuno però ha pensato a promuoverla all'ufficio di sindaco e di consigliere comunale. / Ebbene, signori, voi esaltando la donna in questo modo, l'umiliate. [...] Dandole soltanto la scheda per votare la dichiarate incapace di amministrare. [...] Senza dubbio! La logica vi costringe a venire a tutte le conseguenze, se realmente ritenete che la donna abbia tutte le qualità per occuparsi della pubblica cosa. [...] / Signori, in Inghilterra, dove la donna può esser regina, e dove può succedere alla Paria, qualora il padre suo non lasci eredi maschi, non si è osato ancora dare alla donna né il diritto elettorale politico, né il diritto elettorale amministrativo. E in quel paese, antico alla libertà, che ha fatto una pratica lunga, imperocché data da secoli, del regime rappresentativo, ha dovuto certamente esservi qualche grave ragione, perché la riforma da voi proposta non sia stata mai attuata. / Io comprendo il concetto di Stuart Mill e di Bentham, ma essi non facevano eccezioni. Stuart Mill vuole accordare alla donna l'elettorato politico e l'elettorato amministrativo».

¹⁶⁷ Ivi, p. 4729: «[...] Per me la donna, regina dei cuori, padrona del genere umano, finché resterà estranea alle lotte della pubblica cosa, non sarà più il tesoro delle famiglie, non sarà la provvidenza e la previdenza del marito e dei figli, se la cacerete nella politica. / Sensibile ed impressionabile, come essa

Non mancò di intervenire anche il relatore Lacava (volendo replicare alle accuse di Toscanelli), notando 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, dunque, sarebbe stato accantonato non per dubbi sul diritto, ma per ragioni di mera opportunità e convenienza¹⁶⁸.

è, non potrebbe avere sempre la mente serena e tranquilla, quando si occupasse della cosa pubblica. / Amante ed amica, essa è un conforto-, e per noi, quando dalla lotta politica, dai contrasti dell'Aula parlamentare, ritorniamo nelle nostre famiglie, per avere pace e tranquillità, per assicurarci quella calma, che ci fu turbata in tutto il giorno, per trovare quel riposo al quale abbiamo diritto, sarebbe una grande sventura, o signori, che ricominciassero, entrando in casa, i contrasti e le lotte. [...] / E poi, o signori, io voglio guardare la questione sotto un doppio punto di vista. / La donna è troppo stretta alla famiglia; ha troppi interessi per la medesima, ama troppo i figli... [...] desidera troppo il miglioramento del marito suo nella società. Ebbene, chi vi dice che, con la sua influenza, divenuta maggiore, perché esercitando i diritti civili e politici essa sarebbe una potenza dinanzi a un'altra potenza, non farebbe prevalere l'opera sua a danno della cosa pubblica, a vantaggio degli interessi privati e della vanità individuale? [...] Ammettiamo un altro caso. Finché marito e moglie sono d'accordo, e la moglie cede ai suggerimenti del marito per obbedienza, perché la legge così le comanda, la pace può non esser turbata; ma mettiamo il caso che, in una famiglia, il marito parteggi per l'onorevole Peruzzi, e la moglie per l'onorevole Pantano, [...] e che si discuta sul candidato da far trionfare; non vedete, o signori, che mettereste la guerra là dove è necessaria la pace, la tranquillità? [...]. Si disse [...] che il Codice dà alle medesime la patria potestà. I miei avversari, però, hanno dimenticato che il marito può imporre condizioni alla moglie, nella amministrazione dei beni, e che la patria potestà della moglie, allora vien limitata solo a quelle azioni, nelle quali è impossibile che il cuore della madre urti e pregiudichi l'interesse dei figli. D'altra parte, quando voi distaccate la donna dalla famiglia, e la gittate nella pubblica piazza, voi fate, o signori, della donna, non più l'angelo consolatore della famiglia, ma il demone tentatore. Né voglio io ricordare la influenza possibile dei confessionari; un tema che abbiamo trattato abbastanza, per doverci ritornar sopra. Mi bastano gli affetti personali e individuali, per farmi temere gravi conseguenze dalla riforma, che oggi ci è stata proposta. / Lasciamo, o signori, lasciamo la donna ai suoi doveri domestici, non turbiamo la vita privata, non confondiamo gli interessi politici con gli interessi della famiglia. / Aspettiamo per lo meno che l'educazione politica del paese si compia, e che la donna, dopo che la sua educazione sarà rifatta, possa essere un aiuto, e non un pericolo nell'amministrazione della pubblica cosa. / Mi riassumo, o signori. [...]. Io ritengo, per io meno, che la questione non sia abbastanza matura; credo che, nelle condizioni attuali della nostra società, essa sia piena di pericoli. È una mia opinione, direi anche, è una mia convinzione. Coloro i quali non dividono le mie idee (io certamente non voglio forzare la loro coscienza), pesino bene il voto che stanno per dare, non si mettano nella condizione di potersene più tardi pentire».

¹⁶⁸ Ivi, pp. 4729-4730: «[...] Mi permetterò di dire all'onorevole Peruzzi che questa questione, quando si è presentata dinanzi alle Commissioni parlamentari, non è stata mai risolta con una grande maggioranza. L'onorevole Peruzzi sa che nella Commissione che riferì sul disegno di legge dell'onorevole Nicotera, passò a debole maggioranza la proposta di dare alla donna il voto amministrativo. Quella proposta non pervenne a discussione nella Camera. / Venne poi la proposta di legge dell'onorevole Depretis, nella quale il ministro propose e la Commissione accettò l'elettorato delle donne. [...] Ora faccio osservare alla Camera che nella Commissione che riferì sul progetto Depretis avvenne lo stesso che è avvenuto (né vi faccia meraviglia) alla presente Commissione, che cioè la minoranza divenne maggioranza e viceversa. / La Commissione che riferì sul progetto Depretis era contraria al voto delle donne; ma l'onorevole Depretis, che l'aveva proposto, venne a sostenerlo nella Commissione e allora la maggioranza della Commissione consentì nel suo concetto. / Di ciò, come ho detto, né l'onorevole Peruzzi né l'onorevole Toscanelli devono farsi meraviglia; perché in tutte le Commissioni

Nemmeno in questo caso, com'è noto, l'elettorato attivo amministrativo fu esteso alle donne e nemmeno questa volta, peraltro, l'aula votò espressamente sulle disposizioni proposte: il deputato Gennaro Di San Donato, infatti, dopo gli interventi ricordati propose «l'ordine del giorno puro e semplice su tutte le proposte» di emendamento. Quella decisione, accettata dalla Presidenza della Camera, avrebbe avuto come effetto il non passaggio alla votazione sugli emendamenti proposti (producendo, a seconda delle scuole di pensiero, un semplice rinvio dell'esame dell'argomento o un risultato affine alla reiezione in blocco delle proposte di modifica) e fu molto criticata anche sul piano formale¹⁶⁹; in ogni caso, l'aula fu chiamata a esprimersi per alzata e seduta, l'ordine del giorno puro e semplice proposto da Di San Donato fu approvato e una nuova occasione per introdurre il suffragio amministrativo femminile svanì, sia pure di poco¹⁷⁰.

avengono di queste reciproche concessioni da una parte e dall'altra per accordarsi sul complesso di un disegno di legge. / Nella prima Commissione la minoranza, che voleva il voto delle donne, divenne maggioranza. Viceversa nella Commissione attuale la maggioranza fu per il voto delle donne [...], ma dopo che l'onorevole presidente del Consiglio discutendo con la Commissione fece a questa diverse concessioni, alla sua volta la Commissione recedette anche questa sua proposta: e così in questa questione la maggioranza divenne minoranza. [...] Onorevole Toscanelli, nessuno della Commissione è guelfo a Firenze e ghibellino a Pisa, come l'ex-deputato di Pontedera. / Ognuno nella Commissione tiene alla sua coerenza e alla sua coscienza; ma quando si tratta di approvare un disegno di legge, sacrifichiamo la nostra personale opinione, perché noi della Commissione vogliamo la legge e l'onorevole Toscanelli non la vuole. [...] Ed ecco la ragione per la quale la Commissione accettò la proposta del ministro. / Qui, o signori, non si tratta di questione di diritto, perché se così fosse, comunque la si volesse considerare, sia dal punto di vista del suffragio universale, sia dal punto di vista della capacità, o del censo, la donna ha diritto al voto. / Ma qui è questione di convenienza, è questione di abitudini di famiglia, e coloro che non vogliono accordare il voto amministrativo alle donne, partono da queste ragioni di convenienza e dicono che in Italia non v'è ancora la *communis opinio* a favore dell'elettorato alle donne. Ciò posto, la Commissione mantiene il suo assenso alla proposta del ministro, cioè che non si accordi il voto alle donne. / Intanto, siccome l'onorevole ministro ha manifestato ch'egli non intende punto di imporre la sua opinione e farla prevalere in questa questione, così alcuni membri della vostra Giunta, che si sono compromessi in altre Commissioni a favore dell'elettorato amministrativo alle donne, voteranno in favore di questo voto; viceversa altri voteranno, che non si accordi il voto amministrativo alle donne secondo la proposta dell'onorevole Peruzzi».

¹⁶⁹ In aula si dibatté sulla legittimità di applicare l'ordine del giorno puro e semplice, oltre che agli altri ordini, anche agli emendamenti. Poche settimane prima, infatti, era 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, tuttavia, 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 il dibattito, cfr. A.P., XVI Legislatura del Regno (Sessione del 1887-88) – Camera dei Deputati, 1^a tornata del 13 luglio 1888 – resoconto stenografico, pp. 4731-4732 e 2^a 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*, Tipografia della Camera dei Deputati, 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, Giuffrè, Milano 2008, pp. 334-335.

¹⁷⁰ Dal momento che 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 M. DE LEO, F. TARICONE, *Per una storia*, cit., pp. 8 e 11.

Il dibattito alla Camera, in ogni caso, non aveva chiuso la questione. Francesco Crispi, nello stendere la relazione illustrativa del d.d.l. da sottoporre al Senato, sentì il bisogno di dedicarne una parte alla discussione relativa al potenziale elettorato attivo delle donne (pure non citato nel progetto presentato a Palazzo Madama il 20 luglio 1888): ebbe però cura di riportare solo gli argomenti contrari al suffragio femminile visti fin qui e fece propria soprattutto la posizione della Commissione Mazza del 1881, per cui non si discuteva il diritto delle donne a votare, ma l'opportunità che queste lo esercitassero¹⁷¹ (senza che si producessero cambiamenti tangibili nella loro situazione). Prese atto delle osservazioni del capo del Governo, condividendone alcune (quelle 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, peraltro, si dava conto anche dei notevoli progressi in dignità, educazione e studi delle donne, al punto che si riconosceva come il tema dell'elettorato femminile (non solo amministrativo) si sarebbe imposto «alla meditazione del legislatore», considerando che esso non è tenuto ad anticipare le trasformazioni sociali, ma deve necessariamente tenerne conto¹⁷².

¹⁷¹ A.P., XVI Legislatura del Regno (sessione 1887-88) – Senato del Regno, n. 131, «Modificazioni alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865», pp. 5-6: «Fu pure proposta l'estensione del suffragio diretto alle donne. Non ho creduto di accogliere la proposta: dappoichè la questione non è ancora matura nella coscienza pubblica / Da una parte si osserva che la donna è destinata alla vita privata, che il suo regno è la famiglia. Dall'altra si risponde che la famiglia è il principio della repubblica, le virtù domestiche sono il fondamento delle sociali, l'amor della famiglia il primo raggio dell'amor della patria, il buon ordine della casa il primo elemento del buon ordine dello Stato. / Sebbene la proposta abbia avuto l'onore di alcuni disegni di legge, è ben lungi dall'avere il consenso unanime dei partiti. La Commissione parlamentare del 1865 la respinse; e in altre Commissioni, come in quella dei Diciotto, che riferì sul progetto Nicotera, la questione fu molto disputata; sicché non poté passare senza grande contrasto. In quella Commissione fu rilevato, che nella più parte dei casi il voto della donna sarebbe quello del padre, del marito, del fratello, del figlio e talora del confessore; quindi voto inutile o pericoloso; e, dato che sia contrario a quello de' suoi stretti congiunti, diventa una fonte di discordie domestiche. Le gare locali, si aggiunse, sono vivissime, e se, pur troppo, abbiamo molti esempi di Comuni turbati profondamente da scissure intestine, perché trascinare nell'arena di queste passioni anche la donna? / E ciò è sì vero che anche i fautori della proposta sentono la necessità di tenere lontana la donna dal campo delle lotte elettorali, e ne autorizzano la votazione per scheda suggellata. Ma fino a che la opinione generale ed i costumi nostri non consentano che la donna si ponga nella diretta lotta delle elezioni, non le si può concedere la votazione per scheda suggellata, perché si toglierebbe al voto la garanzia della libertà e sincerità e si aprirebbe un più largo adito ai brogli elettorali. / Non è dunque il diritto naturale della donna al suffragio che si impugna, ma si nega la convenienza e la opportunità di applicarlo. I nostri costumi, le condizioni della nostra educazione non consentono al presente, che la donna sia distratta dal domestico focolare, dal santuario della famiglia, per gettarla nella vita pubblica, nelle gare di parte. / Giova infine considerare che, se si concedesse alla donna il suffragio amministrativo, le si darebbe un diritto dimezzato senza il voto politico e l'eleggibilità».

¹⁷² A.S. n. 131-A, pp. 5-6: «Questa del voto elettorale concesso universalmente o per grandi categorie, col requisito del saper leggere e scrivere o senza, è per certo più alta e ponderosa questione che non quella del voto alle donne. Però nelle relazioni ministeriali e negli atti parlamentari il voto alle donne fu più lungamente dibattuto che non il suffragio universale; ed ebbe onor di proposte, alle quali gli scarsi

Anche nell'aula di Palazzo Madama, in ogni caso, la questione fu oggetto di dibattito, non senza punte di acredine di Crispi verso chi sosteneva la tesi del voto alle donne¹⁷³.

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.

* * *

fattori dell'universalità del suffragio mai non pervennero. Nel secolo nostro, e più negli ultimi lustri, la donna per virtù propria e pel progredire della civiltà si è elevata ad una dignità e ad un'altezza di educazione e di studi, che ha reso anche tra noi valorosi pubblicisti ardenti sostenitori della sua partecipazione alla vita pubblica, mediante il voto. Vi sono poi le province della Toscana che sino al 1865, cioè sino a quando ebbero propria legge amministrativa, ebbero le donne iscritte nel catasto della possidenza rustica ed urbana, elettrici ai Consigli del Comune e della Provincia; come vi sono alcuni Stati che riconoscono alle donne o attribuiscono il diritto elettorale / L'esempio della Toscana, che ammetteva nelle liste elettorali le sole donne censite nel catasto della possidenza, ma non le ammetteva a votare, altro che per mezzo di procura o scheda suggellata, non soddisferebbe a coloro che ne propugnano più caldamente il diritto di voto; né la questione del diritto elettorale, quando si voglia riguardare senza pregiudizi, può essere disgiunta da quella della eleggibilità. Il diritto elettorale e la eleggibilità, secondo il nostro diritto pubblico sono tutta una cosa, fatta eccezione della condizione di età, rispetto ai deputati al Parlamento; sarebbe un'eccezione odiosa quella che si applicasse alle donne, in aperto contrasto con quel movimento simpatico, che invoca per esse tutti i diritti e le dignità della civile e politica convivenza. All'elettorato, massimo diritto e personale, e tanto più all'eleggibilità della donna s'oppono l'ufficio che ha nella famiglia dal quale non deve essere distratta, si oppongono considerazioni d'ordine morale e più che tutto si oppone la consuetudine. Tra i motivi addotti nella relazione ministeriale, noi accogliamo quello che vi è scritto in primo luogo, cioè che la questione del suffragio delle donne non sia ancora matura per una positiva soluzione; ma dessa sarà una di quelle che s'impongono, e non nei soli rapporti colle elezioni amministrative, alla meditazione del legislatore, che deve per la riforma delle leggi tener dietro alle mutazioni che avvengono nelle opinioni e nella convivenza sociale, solo di rado precorrerle».

¹⁷³ In E. SAROGNI, *La donna italiana*, cit., pp. 80-89 si dà ampio e documentato conto del dibattito su A.S. n. 131, svoltosi il 22, 27 e 28 novembre 1888. In particolare, un emendamento presentato dal senatore Clemente 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 trovò il sostegno di 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 dei membri dell'aula (a partire dal giurista e scrittore Vincenzo Errante) e, soprattutto e prevedibilmente, del presidente Crispi, che ripeté in sostanza gli argomenti già esposti alla Camera.

Fallito il tentativo del 1888, occorsero molti anni perché le aule parlamentari si occupassero di nuovo 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 (dunque con maggiori possibilità di essere discussi in Parlamento 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 più tangibile.

Occorre ricordare innanzitutto la proposta di cinquanta deputati dell'estrema sinistra (repubblicani, radicali, socialisti, tra cui Andrea Costa e i già citati Marcora e Pantano), con primo firmatario Roberto Mirabelli e presentata il 17 maggio 1904¹⁷⁴. Il progetto, stringato ma concreto, intendeva 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: né gl'italiani delle terre irredente» – nonché consentire l'indicazione sulla scheda delle sole generalità dei candidati (evitando titoli e altre indicazioni che potevano minare la segretezza del voto).

Chiamato il 15 giugno a presentare il progetto, Mirabelli¹⁷⁵ si rifece a un'affermazione del 1898 di Giovanni Giolitti – allora deputato, mentre in quel momento era diventato Presidente del Consiglio – il quale aveva sostenuto la necessità di una riforma elettorale per rialzare il prestigio del Parlamento davanti al Paese, per promuovere un consistente allargamento dell'elettorato, apparendo quella italiana fino ad allora «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 sostenne la necessità di estendere agli analfabeti e a coloro che erano privi di censo l'elettorato attivo, fondando quel diritto sull'uguaglianza (e non più sulla cultura e sul censo), com'era avvenuto all'epoca dei plebisciti.

¹⁷⁴ A.P., XXI Legislatura del Regno (2^a sessione) – Camera dei Deputati, n. 600, «Riforma della legge elettorale politica». Di seguito il breve testo:

«Art. 1. – Sono abrogati i paragrafi 3° e 4° dell'articolo 1° della legge elettorale politica, testo unico 28 marzo 1895, n. 83. Dal voto non sono escluse le donne: né gl'italiani delle terre irredente.

Art. 2. – La scheda elettorale è scritta o stampata: deve sotto pena di nullità contenere soltanto il nome e cognome del candidato. Si può aggiungere la paternità.

Art. 3. – Una Commissione di sette deputati è scelta per coordinare il testo della legge elettorale con le disposizioni racchiuse negli articoli precedenti».

¹⁷⁵ A.P., XVI Legislatura del Regno (2^a Sessione) – Camera dei Deputati, 2^a tornata del 15 giugno 1904 – resoconto stenografico, pp. 13861-13869.

Carattere distintivo del progetto di legge, tuttavia, era l'attribuzione del diritto di voto politico anche alle donne. Mirabelli ricordò innanzitutto che l'esclusione esplicita della qualità di elettrici era presente solo per le elezioni amministrative: una strada possibile per ritenere comunque legittimo l'elettorato femminile (simile a quella sperimentata da varie donne in Inghilterra e a quella che in Italia avrebbe portato, tra l'altro, alla "sentenza Mortara" di cui si dirà nel prossimo paragrafo) faceva valere la mancanza di eccezioni esplicite al principio di eguaglianza nella sfera politica e civile *ex art. 24 St.*; il primo firmatario marcò gli intercorsi cambiamenti sociali, culturali e giuridici¹⁷⁶ che, anche in un'ottica comparata, rendevano ingiustificabile l'esclusione della donna dall'elettorato, «il mezzo più potente per far valere le ragioni sue».

Il testo non incontrò particolare favore da parte di Giolitti, assai poco propenso a veder attribuito il diritto di voto anche a persone prive di un minimo di cultura («non credo che l'ignoranza sia mai stata amica della libertà e del progresso»¹⁷⁷, arrivando a definire addirittura l'illustrazione di Mirabelli come «una specie di apoteosi dell'ignoranza»); a dispetto di ciò, e per provocare una discussione potenzialmente profonda sul tema, non si dichiarò contrario alla presa in considerazione della proposta di legge e l'assemblea votò così. È facile vedere tuttavia che – al di là del primo firmatario e di un rapido riferimento di Giolitti, per il quale il d.d.l. Mirabelli puntava a «dare il voto politico agli analfabeti ed alle donne, anche se analfabete» – nessuno si occupò seriamente del suffragio femminile, che pure era il punto nevralgico del disegno di legge; soprattutto, non risulta che il breve articolato sia mai stato discusso.

A dimostrazione di ciò, il progetto di legge (assolutamente identico) venne ripresentato da Mirabelli e altri esponenti repubblicani il 24 gennaio 1905, già all'interno della XXII Legislatura¹⁷⁸. Il testo approdò in aula, perché si valutasse la presa in consi-

¹⁷⁶ Merita di essere ripreso il ragionamento di Mirabelli: «su l'antica Roma, è passato il soffio del Cristianesimo, della Rinascenza, della Riforma, dell'Enciclopedia e della Rivoluzione francese, delle scienze positive, naturali e storiche. Anche il diritto privato, ch'è stato il gran fastigio di Roma, s'è venuto nella storia mutando – e il *Domi mansit, lanam fecit* non può arrestarci dinanzi all'onda prorompente ed irresistibile dello spirito nuovo, all'evoluzione progredita del diritto pubblico moderno. / La donna deve a queste resistenze tenaci del misonismo politico e sociale gli ostacoli, che le sbarrano il passo su la via della civiltà. / Ma il movimento di rivendicazione del diritto all'elettorato si va ingrossando sempre più, a traverso la grande fiumana del tempo». V. A.P., XXI Legislatura del Regno (2ª Sessione) – Camera dei Deputati, 2ª tornata del 15 giugno 1904 – resoconto stenografico, p. 13865.

¹⁷⁷ Ivi, p. 13869.

¹⁷⁸ A.P., XXII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, n. 313, «Riforma della legge elettorale politica».

derazione, il 6 dicembre dello stesso anno¹⁷⁹ e il primo firmatario illustrò nuovamente l'articolato, caratterizzandolo sempre come una proposta che «non deve avere nessuna significazione politica speciale», ma contenente «un problema di giustizia e di sovranità, che è al disopra e al difuori de' partiti politici»; confermò inoltre come fosse «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». In quell'occasione non ci furono particolari riferimenti alla questione dell'elettorato femminile; non li fece nemmeno il nuovo Presidente del Consiglio, Alessandro Fortis, che 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 in questo caso, però, non si andò oltre la presa in considerazione da parte dell'assemblea di Montecitorio.

Oltre un anno dopo, la Camera fu chiamata a esprimersi di nuovo sul tema – con il dibattito più ampio in assoluto – grazie alla petizione n. 6676, a prime firme di Anna Maria Mozzoni, Valeria Benetti e Teresa Boncompagni¹⁸⁰: essa chiedeva di estendere alle donne il diritto al voto politico ed amministrativo. Il documento, presentato a marzo del 1906 dal Comitato pro-suffragio femminile e approvato in aula a Montecitorio quasi un anno dopo, partiva dai profondi cambiamenti che avevano interessato la società e la 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 rappresentativa¹⁸¹.

¹⁷⁹ A.P., XXII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 6 dicembre 1905 – resoconto stenografico, pp. 5755-5759.

¹⁸⁰ Il testo integrale del documento, oltre che negli atti parlamentari, si legge in AA.VV., *Il voto alle donne. Le donne dall'elettorato alla partecipazione politica*, Camera dei Deputati, 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*, Camera dei Deputati, Roma 1996, pp. 85-97. Tra le altre firme notevoli, quelle della pedagogista Maria Montessori.

¹⁸¹ «L'ammissione all'esercizio del voto, che per noi ed in rappresentanza di tutte le italiane, domandiamo al Parlamento, è il prodotto naturale e ormai maturo della crisi economica, della trasformazione delle industrie e delle disposizioni del Codice civile patrio, elementi che, disparati alle singole origini, conversero però tutti ad un solo fatto – sottrarre la donna alla casa per buttarla nella lotta per l'esistenza. / La meccanica, sostituendo il lavoro a mano, sopprime le industrie casalinghe e queste passarono nelle mani dei capitalisti, che soli potevano procurarsi il macchinario. Le lavoratrici dovettero quindi lasciare la casa per lavorare negli opifici, aggiungendo ai legami e agli interessi della famiglia i legami, i rapporti e gli interessi creati dalla collettività del lavoro. / Quanto alle borghesi – dacché il Codice civile dispensò i padri dall'obbligo di dare la dote alle figlie, sopprime la inalienabilità della dote, impose alle mogli di contribuire con tutte le loro forze alla famiglia in aiuto del marito, ed in sostituzione di esso ove del caso, ed esonerò i più o meno prossimi parenti dal mantenere le vedove e zitelle –

La petizione si preoccupava di demolire i preconetti di natura sociale e politica opposti all'estensione del suffragio e di dimostrare *per tabulas* come gli eletti non avessero affatto rappresentato gli interessi delle donne, avendoli spesso menomati¹⁸²; ripercorrendo i tentativi falliti di riconoscere il diritto di voto anche alle cittadine, deduceva che questo era l'unico strumento in grado di garantire una corretta rappresentanza di quegli interessi e dunque era la sola richiesta da fare al Parlamento¹⁸³. 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 altamente istruite e impegnate nella società ad alti livelli, tutto meno che rinchiuse nella dimensione domestica¹⁸⁴. La trasformazione

come sancivano le leggi anteriori – la legge ha detto come logica conseguenza alle donne della classe borghese – studiate e lavorate. / Le operaie non si lagnano della trasformazione delle industrie, che allargò il loro campo d'azione e le tolse da una condizione poco dissimile da quella dell'utile animale domestico – né le borghesi rimpiangono il parassitismo legale, economico donde scendeva per esse inevitabile la ignoranza e la servitù. Le une e le altre si sono buttate al lavoro ed allo studio, affrontando coraggiosamente il problema della vita, irto per esse di triboli e di spine che gli uomini non conobbero mai – ma reclamano contro l'assurdo crudele che le ha gettate nella lotta per la esistenza disarmate della sola arma efficace nei paesi retti a regime rappresentativo – il voto.»

¹⁸² «Il vecchio idillio del focolare non esiste più che pei poeti e per una categoria di privilegiate – quelle che posseggono, o i cui padri e mariti posseggono, o guadagnano quanto basta alla vita. / La massa delle donne lavora oggi con la mente e col braccio, e lotta per l'esistenza per sé, pei figli, e in aiuto ai genitori ed ai mariti, nell'agricoltura, nelle arti e mestieri, negli esercizi e nel commercio, nelle industrie e nell'insegnamento, nelle professioni e negli impieghi pubblici e privati, e sforza penosamente ad uno ad uno gli ostacoli, che l'ingeneroso monopolio universale dell'uomo le oppone, ad ogni passo che spinga al di là della stretta cerchia del lavoro meno retribuito e dell'impiego più umile e sacrificato. / Né ci si opponga che i padri, i mariti, i fratelli sono i rappresentanti naturali degli interessi delle donne nei corpi amministrativi e legislativi. In 45 anni di vita legislativa nazionale abbiamo imparato a memoria ed apprezziamo al suo valore questa rappresentanza rettorica ed onoraria. 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, – tutto ci ha ormai persuaso che la giustizia, che suona così alta nei discorsi elettorali, non riguarda che gli elettori e non si estenderà fino a noi se non quando, e in quanto saremo elettrici.»

¹⁸³ «Nel corso delle sessioni degli anni 1861, 63, 71, 80, 83 e 88, ben sette volte furono presentate al Parlamento delle proposte, tendenti a riconoscerci l'esercizio del voto amministrativo comunale e provinciale. Proposto volta a volta da Minghetti, Lanza, Peruzzi e Nicotera, fu nell'88 – unico caso! – discusso a lungo, e con eloquenza da Peruzzi, Ettore Ferrari, Pantano, Lucchini Edoardo, Ercole, Toscanelli ed altri. La Commissione era favorevole all'unanimità col relatore Marazzi, e la Camera era evidentemente conquistata. Ma bastò che il solo Crispi esprimesse una diversa interpretazione della legge elettorale, perché il Parlamento – come una folla qualunque – perdesse di vista tutti gli argomenti che l'avevano persuaso – e tutte quelle convinzioni svanissero come polvere innalzata dal passaggio di una corriera. / Insegnate da questa malinconica esperienza, noi non domandiamo più che il Parlamento studi per noi questa o quella legge – domandiamo unicamente che ci sia tolta la incapacità giuridica di esercitare il diritto al voto elettorale, amministrativo e politico, e che cessi quel supremo fra i molti assurdi (che non si trovano che per noi) di riconoscerci il diritto in teoria e sopprimercelo sistematicamente nella pratica.»

¹⁸⁴ «Potrebbe venirci opposto il solito salto nel buio, argomento pauroso e cabalistico – incaricato di occupare il posto di tutti gli altri che mancano – ma che voltato in lingua piana, significa il timore che

del corpo elettorale (da somma di clientele a universo di interessi quasi tutti rappresentati da associazioni e organizzazioni) avrebbe reso il voto delle donne potenzialmente omogeneo a quello delle categorie cui si riferivano e, sulle questioni politiche, l'esitazione femminile di fronte a ogni manifestazione di violenza avrebbe aiutato la comunità politica ad autoconservarsi, evitando o risolvendo liti e conflitti¹⁸⁵. La peti-

l'avvento improvviso di una massa di nuovi voti possa spostare la base dei singoli collegi elettorali. / Premettiamo che tutte le donne (come tutti gli uomini) hanno diritto al voto, con e senza alfabeto, il quale se è massimo strumento di coltura, non crea però né la intelligenza, né il buon senso, né la visione cosciente dei propri interessi. Vi abbiamo diritto perché siamo cittadine, perché paghiamo tasse ed imposte, perché siamo produttrici di ricchezza, perché paghiamo l'imposta del sangue nei dolori della maternità, perché infine portiamo il contributo dell'opera e del denaro al funzionamento dello Stato. / Non possiamo quindi ammettere che alle donne si neghi l'esercizio del voto per altre ragioni da quelle, per le quali temporaneamente si nega all'uomo, sempre padrone per quanto sta in lui di acquistare i requisiti per esercitarlo. / 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, classica o tecnica, normale, magistrale, agricola, industriale, commerciale, d'arti e mestieri, di belle arti, di musica e in genere di qualunque Istituto o Scuola superiore alla elementare, governativa ovvero pareggiata, o riconosciuta o approvata dallo Stato (vedi per analogia i n. 3 e 4 dell'art. 2 della legge elettorale politica); alle autrici di opere dell'ingegno, alle insignite di medaglie di qualsiasi Ministero, o membri effettivi, corrispondenti od onorari delle Accademie di scienze, di lettere, e di arti, costituite da oltre 10 anni; alle direttrici o proprietarie di Istituti agrari, commerciali, industriali o educativi; alle componenti i consigli direttivi delle associazioni agrarie e dei comizi agrari; a quelle che esercitano od hanno esercitato le funzioni di probi-viri; alle fondatrici di Opere pie, e a quelle che sono o furono membri delle congregazioni di carità, o di qualsiasi altra Istituzione di pubblica beneficenza; alle impiegate dello Stato, delle Province e dei Comuni, o di aziende commerciali, o industriali, o di amministrazioni private; alle proprietarie di fondi e di case ed alle altre rispondenti ai requisiti indicati ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 dell'art. 3 e agli art. 4, 5, 6, 7. al capo dell'art. 8 e agli art. 9, 10 e 11 della detta legge elettorale politica; alle iscritte alle Camere di commercio ed arti; alle donne che esercitano la patria potestà – a quelle che hanno la tutela dei loro mariti, fratelli o abbiatici ai sensi del Codice civile – o sono curatrici per provvedimento di giudice, o per atto *inter vivos*, o di ultima volontà. / È evidente quanto allo stato delle cose sia assurdo opporre l'idillio del focolare a tutta questa massa femminile, la cui capacità elettorale è incontestabile e che per necessità propria – o per utile altrui – porta la sua attività fuori della casa, dacché le leggi politiche sono leggi di opportunità e debbono – come e più che le altre – rispecchiare le realtà attuali della vita.»

¹⁸⁵ «Sulla scorta di queste realtà affrontiamo una buona volta l'argomento mistico del salto nel buio. / Alcune diecine d'anni fa gli elettori erano una massa grigia e ondivaga – clientela ora di questo ora di quello – oppure infeudata per apatia, o per interessi singoli al solito deputato, facile conquista della retorica dei partiti, o dell'affarismo mascherato, o di un piccolo interesse locale. / In quell'ambiente e con l'attitudine del Vaticano che teneva il partito clericale al di fuori d'ogni azione politica, nella quale tutti i partiti hanno diritto di esercitare la influenza e fare la propaganda, poteva supporre che l'intervento di una massa di elettrici – nuovissima alla cosa pubblica – potesse determinare un imprevisto, davanti al quale l'esitazione era spiegabile. / Ma oggidi un imprevisto è impossibile per chi esamini obbiettivamente l'ambiente elettorale. / Le organizzazioni d'arti e mestieri, le associazioni agrarie, artistiche, commerciali, industriali e professionali hanno aggregato in gruppi tutti gli interessi omogenei e li hanno incanalati nelle loro correnti naturali. / Una massa elettorale femminile che altro potrebbe fare perché il suo voto sia efficace fuorché distribuirsi ed avviarsi per quelle stesse correnti? Potrebbero le proprietarie di fondi non ispirarsi agli interessi della proprietà fondiaria e non metter capo ai Comizi e associazioni agrarie, alleati naturali? Le insegnanti potrebbero non affiarsi con le associazioni locali magistrali e con la Federazione generale degli insegnanti? Le impiegate del Governo, delle Province e dei Comuni, evidentemente, pur esprimendo desideri e voti speciali, voterebbero colle rispettive collettività, e pel loro pane. E le commercianti, le esercenti, le industriali non potrebbero che sommare i loro voti coi

zione, infine, dimostrava che l'opinione pubblica non era affatto impreparata ad accettare l'elettorato femminile, delegittimando pure l'ultima obiezione all'estensione del suffragio e alla fine dell'esclusione delle donne dalla comunità politica¹⁸⁶

La relazione del deputato Giuseppe Cuzzi – svolta in aula il 25 febbraio 1907 – dopo aver ripercorso le vicende nazionali più recenti sulla battaglia per l'estensione dell'elettorato, a partire da quelle parlamentari e dai risvolti giudiziari innescati dalle richieste di iscrizione alle liste elettorali politiche avanzate da varie cittadine in base alle norme vigenti (casi di cui, come si è anticipato, si dirà meglio nel prossimo paragrafo), passò in rassegna i principali argomenti a favore del diritto al voto *rebus sic stantibus* (formulazione generica dell'art. 24 St.; assenza di esclusioni esplicite dall'elettorato a differenza di quanto previsto per le elezioni amministrative; insostenibilità di un'esclusione delle donne dal godimento di certi diritti politici, vista la parità raggiunta sul piano civilistico) e le ragioni di coloro che negavano la configurabilità

voti degli elettori dei circoli di industriali e commerciali. / Né però si potrebbe credere concretarsi dunque l'elettorato femminile in una oziosa moltiplicazione di voti, dacché la cooperazione delle elettrici avrebbe la sua naturale penetrazione nei programmi dei candidati e quindi la non meno naturale ripercussione nella sollecitudine dei deputati, i quali oggi credono perdere il loro tempo, indugiandosi a studiare la soddisfazione di interessi non rappresentati. / Potrebbero per avventura preoccupare in vario senso i voti delle elettrici nelle questioni esclusivamente politiche. I partiti estremi temono l'influenza clericale; i partiti conservatori temono sulle donne l'influenza dei partiti estremi. Vogliamo quindi richiamare l'attenzione delle Camere sulla speciale missione della donna – non già quella nella quale l'egoismo dell'uomo l'ha circoscritta per conservare a sé stesso indisturbato il monopolio di tutti i benefici della convivenza sociale, ma quella che la natura con le sue manifestazioni imperiose, costanti e universali ci dimostra come una legge incontestabile. / Benché le donne al pari degli uomini siano accessibili agli entusiasmi ed alle grandi idealità – come ne sono documento i martirologi religiosi e politici – pure l'amore dei figli le fa generalmente ritrose ed esitanti di fronte alle manifestazioni della violenza con qualunque nome si chiamino. In questo istinto profondo e tenacissimo sta il segreto delle eroiche abnegazioni materne e quindi la più grande guarentigia della specie. / In esso sta la più efficace e sapiente provvidenza che possa proteggere l'umanità contro le ricorrenti ubbriacature di sangue e di distruzione che armano gli uomini gli uni contro gli altri.» (Seguiva poi il ricordo dei tumulti del 1898, in cui le donne, in posizione di retroguardia, «protegevano coi loro corpi i padri, i mariti ed i figli, persuase che difesi i loro cari dai fucili che non fanno processi – davanti ai giudici li avrebbe protetti una femminile irresponsabilità, figurando esse e non loro alla testa dell'insurrezione»).

¹⁸⁶ «Potrebbe il legislatore esitare dubbioso sulla maturità della pubblica opinione intorno al voto femminile? / Il 10 febbraio 1881 il Comizio dei Comizi in Roma – riassuntivo di cento Comizi tenuti nelle cento città d'Italia pel Suffragio universale – e composto da ottocento Delegati della Democrazia italiana di tutte le gradazioni – votava un Ordine del giorno affermando il diritto nella donna ad esercitare il voto amministrativo e politico. Quella affermazione, che anticipava di 25 anni sui più stringenti argomenti che la evoluzione sociale ci fornisce oggidì, è documento incontestabile della opinione che la borghesia intellettuale professava fino da allora nella questione. / D'altro lato la evoluzione intellettuale del proletariato non ha maturato una diversa convinzione nelle masse popolari che si agitano oggi per la conquista del suffragio universale per i due sessi, non che in Italia, in tutta Europa. E documento anche più diretto è il risveglio delle donne stesse in tutte le classi sociali e al cui svilupparsi e dilagare, giorno per giorno, assistiamo. / La presente petizione non è perciò che la nota riassuntiva della gran voce pubblica. / Noi confidiamo infine che – • considerando la legge universale di evoluzione, che tutto va trasformando, metodi e istituti, usi e costumi – i legislatori italiani si persuaderanno essere assurdo che solo la donna – la cui attività e interessi si vanno sempre più estendendo – rimanga perennemente inchiodata alla croce delle secolari esclusioni.»

dell'elettorato politico femminile in quel contesto normativo (necessità di distinguere tra diritti relativi alla personalità umana 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»; irragionevolezza di una norma speciale che attribuisse il voto agli uomini ove il diritto elettorale si fosse considerato già compreso nell'art. 24 St.; necessità di una norma espressa per attribuire l'elettorato politico alle donne, per derogare alla *communis opinio* che lo aveva sempre escluso; risultati ritenuti non buoni in paesi in cui le donne già votavano¹⁸⁷).

Cuzzi concluse la relazione suggerendo, a nome della Giunta incaricata di riferire *ex art.* 57 St., la presa in considerazione della petizione con l'invio agli uffici (era stata scartata la sua idea di inviarla direttamente al Ministero, visto che il tema era già arrivato alla sua attenzione dopo la p.d.l. Mirabelli); nel suo discorso, tuttavia, non apparve troppo convinto sull'opportunità di dare seguito alle richieste delle firmatarie¹⁸⁸.

Carico di passione e spirito combattivo – e continuamente interrotto da manifestazioni di ironia, sarcasmo e insofferenza – fu il lungo intervento di Roberto Mirabelli, forte della battaglia da lui intrapresa con la presentazione del disegno di legge già analizzato. Egli ritenne compatibili gli sforzi per ottenere un'interpretazione estensiva del diritto vigente (questione non trattata espressamente nella petizione, ma ugualmente importante) con quelli per chiedere al Parlamento di intervenire producendo nuove norme per superare le «secolari esclusioni» delle donne¹⁸⁹. Convinto che «il legislatore può anche non aver voluto riconoscere nella donna il diritto alla scheda politica; ma è indiscutibile che l'autorità statuale subalpina volle, fermissimamente volle, l'eguaglianza de' diritti, non solo civili, ma politici», Mirabelli si occupò soprattutto di confutare la tesi di Vittorio Emanuele Orlando, il quale aveva convintamente negato

¹⁸⁷ V. in particolare A.P., XXII Legislatura del Regno (1^a sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, p. 12300: «Si oppone infine che nei paesi nei quali il voto politico fu concesso alle donne, non se ne ebbero buoni risultati, e si è citato l'esempio d'America, dove il professore Storer vinse il premio del lavoro diretto a ricercare le cause del decadimento morale, concludendo che, se non unica, certo precipua cagione dello scadimento morale e dei malefici degradanti la purezza dei costumi della donna, sia stata la sua esagerata emancipazione ed indipendenza».

¹⁸⁸ Non a caso, si parlava di una «relazione notarile» in AA.VV., *Il voto alle donne*, cit., p. 38.

¹⁸⁹ A.P., XXII Legislatura del Regno (1^a sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, p. 12301: «Il *jus* è, come dicevano i Romani, *incertum*: e l'interpretazione audace della legge dubbia non esclude il diritto di petizione – come la pressione esterna e legittima della coscienza pubblica, quella che gl'inglesi chiamano *pression of without* o, come direbbero i sindacalisti, l'azione diretta non fa a' cozzi con l'azione parlamentare o legislativa».

che le donne potessero godere di diritti politici o diritti pubblici soggettivi (vale a dire quelli che «tendono ad assicurare al cittadino una partecipazione effettiva al governo dello Stato»¹⁹⁰), spettando loro altri diritti pubblici, ossia i diritti di libertà (secondo la distinzione fatta in Italia pure da Pellegrino Rossi e, all'estero, da giuristi tedeschi quali Gerber e Jellinek).

In particolare, 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 una «omissione inesplicabile, ove in quel capitolo si fosse trattato di diritti politici» (come a dire che questi ultimi e il diritto elettorale non spettano effettivamente a tutti i cittadini), per Mirabelli di questo passo si doveva ammettere per assurdo che nello Statuto i diritti politici non esistevano, dal momento che esso non faceva il minimo cenno al diritto elettorale; sarebbe stato molto 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 un peso determinante al “non detto”, all'intenzione del legislatore (pur rendendosi conto che quel livello esisteva): «bisogna vedere non ciò che il Legislatore volle – ma ciò che di per se stessa la legge dice»¹⁹¹, dunque l'assenza di esclusioni esplicite delle donne dall'elettorato attivo delle elezioni politiche non poteva consentire interpretazioni diverse¹⁹². A dette considerazioni ermeneutiche si aggiungevano tutte le ragioni già sciorinate dal deputato all'atto della presentazione del suo disegno di legge che puntava ad estendere *ope legis* l'elettorato politico alle donne: l'evoluzione dei tempi e della società avevano profondamente tra-

¹⁹⁰ V.E. ORLANDO, *Nota* a C. App. Ancona, 25 luglio 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, coll. 1060-1063, spec. 1062. La tesi di Orlando, per il quale nell'ambito elettorale l'incapacità era la regola e la capacità l'eccezione e poneva 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*, Hoepli, Milano 1883) veniva duramente criticata da I. BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile ne' suoi criteri giuridici*, Unione tipografico editrice torinese, Torino 1910, pp. 39-47, sostenendo questi che il giurista doveva «in questioni di diritto, dare autorità e valore di argomenti solo a fatti o considerazioni di ordine giuridico».

¹⁹¹ A.P., XXII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, p. 12302.

¹⁹² Ivi, p. 12303, per l'ermeneutica di Mirabelli: «Le relazioni e i dibattiti parlamentari non sono una norma assoluta di ermeneutica legale – ed è fallace l'interpretazione giuridica fondata su una ricerca di volontà. [...] La legge - nella sua concezione moderna – è uno strumento di regolamentazione sociale: e il giudice, lungi dall'essere automatico e passivo, è il regolatore – come ben dice il Saleilles – della vita sociale ne' suoi rapporti con la legge. Di guisa che la legge diviene essa stessa un organismo potentissimo di enucleazione civile – appunto per la interpretazione, radicalmente evolutiva, che se ne fa».

sformato 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 potesse disporre dello strumento fondamentale in un regime rappresentativo (il voto) o che dovesse subire le regole definite da un legislatore che non aveva contribuito a identificare¹⁹³. Era dunque tempo di lasciare alle spalle ogni “pregiudizio tenace”, per dirla con il contemporaneo Duguit¹⁹⁴, sulla partecipazione diretta della donna alla politica, dando pieno riconoscimento alle sue richieste.

Non fu meno attento alle istanze della petizione il deputato della Destra Luigi Luzzatti, che nel proprio intervento riconobbe il carattere urgente del problema, da affrontare in maniera magari graduale ma convinta. Ammise che nel processo di unificazione dell'Italia non erano sempre prevalsi «gl'istituti che, nella cernita della vita pubblica, erano i più degni di trionfare»¹⁹⁵, mentre furono soppresse le norme che ammettevano il voto amministrativo femminile in alcuni territori: esse, a differenza di ciò che altri credevano, avevano dato buona prova di sé e chi ne aveva osservato il funzionamento da vicino aveva cercato di introdurle anche nel neonato Regno d'Italia¹⁹⁶.

Luzzatti sostenne l'opportunità di estendere il diritto di voto alle donne, magari “sperimentando” prima quello amministrativo su scala nazionale: in questo potevano tornare utili sia le esperienze preunitarie (da riconsiderare: il deputato sottolineò che

¹⁹³ Ivi, pp. 12303-12304: «Né vale opporre - come fecero con me in una garbata polemica una scrittrice ed un commediografo illustri, la Serao ed il Bracco - che è necessaria anzitutto una legislazione, la quale dia alla donna quelle forme di libertà e di dignità civile, che ogni cittadino possiede. No : perché appunto da questa necessità io traggo l'esigenza indefettibile che il legislatore non sia più una emanazione di suffragio privilegiato in Parlamento oligarchico. / Non è questione di prima o di poi: nella gran trama delle società umane i problemi economici, finanziari, intellettuali, religiosi, politici sono interdipendenti - e il mantello di porpora, che per Matilde Serao è il suffragio politico, si confonde col tozzo di pane. Perché mai, come in questo caso, si può ricordare il verso del poeta straniero: Libertà è pane e pane è libertà».

¹⁹⁴ L. DUGUIT, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Albert Fontemoing, Paris 1907, p. 94.

¹⁹⁵ A.P., XXII Legislatura del Regno (1ª sessione) - Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 - resoconto stenografico, p. 12306.

¹⁹⁶ V. l'efficace testimonianza diretta dello stesso Luzzatti, il quale ricordò come Ubaldino Peruzzi «appena venne al Governo, presentando una nuova legge amministrativa, si affrettò, sull'esempio del Ricasoli, a ridonare a tutta l'Italia l'ordinamento elettorale che con varie-modalità era fiorito nella sua Toscana, nella Lombardia, nel Veneto. / Nel 1871, quando l'onorevole Lanza ripresentò il disegno di legge sulla riforma amministrativa, il Peruzzi temeva che Lanza, e lo giudicava a torto, fosse un po' barbaro in siffatte questioni [...] temeva che l'onorevole Lanza non riproducesse nella sua riforma il voto amministrativo alle donne. Io tenevo allora nel Governo l'ultimo degli uffici, a quello di segretario generale al Ministero di agricoltura. [...] Ora l'onorevole Peruzzi mi pregò di interrogare il Lanza sui suoi intendimenti. Il Lanza mi incaricò di rispondere al Peruzzi che avrebbe riprodotto nel progetto di legge il voto alle donne; e me ne parlò in modo che gli notai: ma se dipendesse da lei darebbe anche il voto politico! / Corrugò la fronte (non erano ancora sorte le barbare parole del femminismo, ma i pensatori e gli uomini di Stato se ne occupavano con rispettosa sincerità) e mi rispose: io poi non ci avrei molta difficoltà. E questo pensiero lampeggia nella relazione che precede il progetto di legge del 1871 sulla riforma amministrativa» (Ivi, p. 12306).

nelle terre lombarde e venete era prevista una forma di elettorato passivo anche per le donne, sia pure *sui generis*) sia riferimenti efficaci a ordinamenti stranieri¹⁹⁷, esempi positivi che ponevano a carico dei sostenitori dell'incapacità delle donne di esercitare l'elettorato politico l'onere della prova delle loro affermazioni (anche perché questioni politiche e questioni amministrative con il tempo avevano finito per avvicinarsi).

Senza temere particolari influenze da parte della Chiesa cattolica sul voto femminile¹⁹⁸, Luzzatti riteneva che dalla partecipazione al voto delle donne (verosimilmente intendendo anche 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 nei quali le donne erano portatrici di interessi, rimasti sino a quel momento trascurati perché nelle aule parlamentari non erano rappresentati («In queste questioni – notava – prima delle leggi bisogna modifi-

¹⁹⁷ V. innanzitutto l'*incipit* dell'intervento in aula: «John Stuart Mill che, come sapete, fu la testa politica più forte della seconda metà del secolo scorso, parlando dinanzi alla Camera dei Comuni, quale rappresentante di Westminster, a favore del suffragio politico delle donne, a un certo momento, quando i deputati accennavano a romoreggiare a un di presso come fece poco fa la Camera italiana, uscì fuori in queste dichiarazioni [...]: "Pensate, che se in Inghilterra fosse stata introdotta la legge salica e le donne non avessero potuto regnare, i due grandi monarchi del nostro paese, a uno dei quali l'Inghilterra deve la vittoria contro la Spagna e all'altro i momenti più grandi della sua vita costituzionale, Elisabetta e Vittoria, non avrebbero dato alla patria i grandi successi politici ed economici che essa ha ottenuti". E parve il ragionamento fortissimo» (Ivi, p. 12305).

Va però considerato anche il passaggio in cui Luzzatti accennava a un suo scambio di opinioni sugli effetti del voto amministrativo alle donne in Inghilterra con lo storico e politologo William Edward Hartpole Lecky: «Chiesi al Lecky, dopo lo Stuart Mill e insieme col Bryce, il maggior scrittore politico della seconda metà del secolo XIX [...] quali erano stati gli effetti del voto amministrativo in Inghilterra. Le sue risposte che tengo qui furono propizie. / E può essere utile alla Camera il conoscere il suo giudizio pubblicato più tardi intorno a quest'argomento nel secondo volume della sua opera: *Democracy and Liberty*: / 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 (come si legge, fra gli altri, nel libro insigne, pubblicato su questa materia dall'onorevole Bertolini e negli studi splendidi di precisione tecnica del Carlo Ferraris), *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. [...] Il Lecky conchiude con queste stringenti osservazioni [...]: "Sicuramente non parrà soverchio affermare che l'onere della prova spetti a coloro, che rifiutano di fare un passo innanzi e non vogliono concedere alla donna l'elettorato politico"» (Ivi, p. 12307).

¹⁹⁸ Lo stesso Lecky avrebbe tracciato, per Luzzatti, una *summa divisio* tra paesi protestanti (meno soggetti all'influenza politica religiosa e, quindi, con le elettrici meno a rischio di essere condizionate) e paesi cattolici latini, in cui la Chiesa «potrebbe contribuire a dividere le famiglie, a far trionfare le idee reazionarie» con il suo interventismo in politica, per cui quelle realtà sarebbero state meno adatte all'estensione del suffragio alle donne. Il deputato, tuttavia, fu poco incline al fare previsioni in materia elettorale e ritenne che «per necessità di cose», tutte le Chiese tendessero a «perdere in influenza politica quanto guadagnano in effetto religioso», riducendo via via il loro seguito con l'aumentare dello schieramento politico. La storia, in realtà, si sarebbe incaricata di dimostrare la fragilità di questa tesi.

care i costumi!»). L'obiettivo finale doveva essere il suffragio politico femminile (di giungerlo 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 del nostro paese li esamini e provveda».

Ammise come la presentazione stessa della petizione da parte delle donne dimostrasse la mancanza di spazi per riconoscere l'elettorato femminile a legislazione invariata (definendo quella della Corte d'appello di Ancona un «esempio di audace interpretazione e di un'audacissima aspirazione»¹⁹⁹) il deputato Alberto Marghieri; questi peraltro riconobbe la grande trasformazione della condizione femminile («Le donne partecipano alla vita reale degli affari, dei mestieri, delle professioni, e vengono a combattere accanto a noi nella lotta della vita. Esse così facendo hanno dato la prova di saper riuscire in tutto ciò che hanno tentato») che aveva reso pienamente giustificabile la sostanziale equiparazione dei due sessi – come si sarebbe detto allora – sul piano civilistico e le riforme (specie con riguardo all'istituto matrimoniale) che ancora si rendevano necessarie per contemperare ideali e forme giuridiche consolidate con «la evoluta individualità della donna e con la coscienza che questa acquista di sé stessa»²⁰⁰.

Ciò, in effetti, per il deputato non era sufficiente per far discendere in automatico l'uguaglianza nella sfera del diritto pubblico tra l'uomo e la donna, avendo quest'ultima «attribuzioni che le sono tutte proprie nell'ordine della famiglia» e condizioni estranee agli uomini; non per questo, tuttavia, Marghieri non riconosceva come per molto tempo gli uomini (in generale e pure in politica) avessero «recitato un monologo», che via via ha migliorato le condizioni femminili, ma – è la sentenza inappellabile del parlamentare – «ormai il tempo del monologo (a che negarlo?) è finito». Lo dimostrava il fatto che le donne venissero «innanzi in falange serrata», discutendo direttamente dei loro interessi e fornendo in vari modi «la prova provata della propria capa-

¹⁹⁹ A.P., XXII Legislatura del Regno (1^a sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, p. 12310. Marghieri, in particolare, sosteneva: «non vi è nessun nesso fra il progrediente movimento della società umana e l'applicabilità di un espresso testo legislativo ideato e proclamato in tempi diversi ed in condizioni differenti dell'ordine sociale. Chi mai dev'essere giudice dell'evoluzione della legge o, per meglio dire, della estensione della sua applicabilità? Il magistrato, ovvero il potere legislativo? Basta porre il quesito per risolverlo».

²⁰⁰ Ivi, p. 12311.

cità intellettuale e dell'adattamento ad interessarsi a quasi tutte le vitali questioni che occupano e preoccupano la società umana»: piuttosto che sottrarsi al dibattito, era meglio affrontarlo per «riuscire ad armonizzare insieme le aspirazioni delle donne con la condizione reale ed effettiva cui le stesse non possono sfuggire in quanto donne»²⁰¹.

Invitando la Camera a capire «tutta la serietà del problema senza baloccarci in sogghigni, quasi si trattasse davvero di cosa da prendersi a gabbo», Marghieri si disse convinto 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». Ciò si traduceva in una restrizione del potenziale corpo elettorale femminile, con condizioni (patrimoniali e di istruzione) più gravose rispetto a quelle richieste agli uomini per esercitare l'elettorato attivo al fine di assicurare «una perfetta guarentigia intellettuale e morale», rilevando che «il criterio della restrizione ha predominato e non può non predominare nella risoluzione della questione»²⁰²; per contro, il deputato non vedeva la necessità di differenze di trattamento tra voto politico e voto amministrativo (non escludendo *a priori* le donne dal partecipare alla politica nazionale)²⁰³.

Si espresse a favore di una prima estensione alle donne dell'elettorato amministrativo «perché è da tanto tempo che loro spetta e sarebbe ingiustizia ritardarne ancora

²⁰¹ Ivi, p. 12311.

²⁰² Alla base c'era l'idea che la donna non fosse del tutto pronta ad affrontare il voto, in quanto "ineperta", individualmente e come gruppo, e dunque influenzabile da più parti: «Vogliamo, forse, creare orde femminili elettorali inconsapevoli ed inconsciuti in balia dei partiti anarchici e sovversivi o della pubblica sicurezza? [...] Come vedete io non fo una questione di partito né sostengo la restrizione per paura soltanto degli elementi sovversivi; io fo una considerazione del tutto obbiettiva e che si poggia su la condizione nella quale le donne come massa non possono non trovarsi» (Ivi, p. 12312).

Marghieri, in particolare, avrebbe voluto estendere l'elettorato alle donne di almeno 25 anni che fossero maritate o nubili con un determinato censo (calcolando anche 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 del paese.

²⁰³ Marghieri, anzi, criticò duramente la formulazione dell'art. 22 del testo unico comunale e provinciale, 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, a chiusura del suo discorso, 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 vantano 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). Ciò non equivale a dire che le donne non sono fatte per votare, ma che il voto sembra indifferente per determinare il loro valore: la conclusione non è condivisibile, ma va apprezzato che Marghieri abbia comunque proposto di estendere il diritto di voto.

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. Ebbe buon gioco a ricordare, avendoli vissuti direttamente, i tentativi di introdurre l'elettorato amministrativo femminile (soluzione cui egli era favorevole già allora) e soprattutto quello relativo al d.d.l. Crispi, con gli emendamenti pro-suffragio sconfitti di fatto per pochi voti²⁰⁴. Anche Lacava mise in luce l'insostenibilità della continua negazione dell'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 della donna stessa, secondo il deputato, 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 professionale²⁰⁵; insistette poi sul voto amministrativo come strumento di educazione della donna alla vita pubblica, invitando il Governo a proporre quanto prima quell'innovazione normativa.

²⁰⁴ È bene riportare per intero il passaggio: « Nella Commissione parlamentare che esaminò quel disegno di legge, della quale faceva parte (e lo ricordo a cagion d'onore) anche l'onorevole presidente del Consiglio, fummo in maggioranza favorevoli all'elettorato amministrativo delle donne, non solo perché questo elettorato aveva fatto buona prova nel Veneto, nella Lombardia e nella Toscana, nelle cui legislazioni prima esisteva e poi fu tolto con la legge di unificazione del 1866, ma anche perché il comune rappresenta principalmente un insieme di interessi locali, onde ci sembrò che non fosse possibile togliere alla donna la facoltà di occuparsene. [...] noi volevamo ammettere le donne censitarie e quelle capaci [...] volevamo il censo o la capacità per concedere il diritto elettorale amministrativo dalla laurea sino alla licenza elementare. La donna dunque che avesse titoli educativi, di cultura, oppure titoli di censo poteva essere elettrice. Ma perché non lo divenne? È bene che io ricordi qui [...] la seduta del 13 luglio 1888. In quella seduta si discuteva appunto l'articolo 4 della legge elettorale amministrativa e ricordo che in quella discussione la maggioranza della prima Commissione parlamentare, era divenuta minoranza perché vi fu cambiamento d'opinione in alcuno dei commissari. / La discussione fu molto lunga e vivace e vi parteciparono gli onorevoli Peruzzi, Ercole, Liroy, Pantano, Chimirri, il nostro illustre Presidente Marcora, ed altri. Essendosi venuti alla votazione l'onorevole Crispi, che non accettava la proposta dell'elettorato alle donne, fu pregato da noi della Commissione di non porre sull'argomento la questione politica, ed egli ciò fece a preghiera mia ed anche e specialmente a preghiera dell'onorevole Giolitti. Ed allora cosa avvenne? Avvenne che l'onorevole Di San Donato, vedendo che erano stati proposti molti emendamenti fra i quali quelli degli onorevoli Pantano, Ercole, Liroy e Peruzzi, fu preso dal desiderio di seppellirli tutti mediante l'ordine del giorno puro e semplice. / Le relazioni che passavano tra l'onorevole Di San Donato e il presidente del Consiglio Crispi fecero credere ad alcuni che il pensiero del Governo fosse quello di non votare l'elettorato alle donne. Il fatto sta che nella votazione noi perdemmo per pochi voti; altrimenti a quest'ora l'elettorato amministrativo alle donne sarebbe stato accordato da un pezzo [...]» (A.P., XXII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, pp. 12313-12314).

²⁰⁵ Merita di essere citato il passaggio in cui Lacava contestava – in modo, a dire il vero, un po' troppo improntato all'etica della cura per essere considerato accettabile oggi – uno degli argomenti utilizzati spesso contro il suffragio femminile, anche se poco spesso nell'aula di Montecitorio: «Una delle obiezioni, che si faceva a chi chiedeva l'elettorato amministrativo per le donne, era questa, si diceva: la donna non può essere soldato e perciò non può essere elettrice amministrativa! Strana obiezione invero! / I miei colleghi debbono riconoscere che ci sono funzioni, destinate soltanto agli uomini. (*Si ride*). Ma a me importa di dire, che la donna, quando dagli uomini si combatte sui campi di battaglia, è apporta-trice di consolazione, di aiuto e di conforto negli ospedali dei feriti» (Ivi, pp. 12314-12315).

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 finché non fosse venuta in discussione una proposta sul tema. Il primo (convinto che «il negare il voto alla donna, che dia le stesse garanzie di capacità dell'uomo, è qualche cosa che oscilla tra il pregiudizio e l'ingiustizia» e che, d'altra parte, «l'indefinito indugio nel deliberare sarebbe ingiurioso»²⁰⁶) propose l'invio al ministro dell'interno; il secondo al Presidente del Consiglio, cariche in quel momento entrambe ricoperte da Giovanni Giolitti²⁰⁷.

Le speranze delle donne che avevano sottoscritto la petizione e di coloro che in aula l'avevano sostenuta con convinzione furono in parte deluse proprio dall'intervento di Giolitti, soprattutto dalle sue (scarse) ricadute pratiche. In premessa, invero, egli riconobbe l'esigenza di intervenire in modo consistente sulle norme relative alle donne (comprese varie disposizioni relative all'ordinamento della famiglia e ai diritti reali, incluse probabilmente quelle sull'autorizzazione maritale, che «non hanno più ragione d'essere»), salvo depotenziare subito la sua affermazione sostenendo la necessità di tener conto «non solo dello stato della legislazione, ma dei costumi del nostro paese», aggiungendo che in alcune parti d'Italia la donna «è tenuta in una condizione molto inferiore a quella alla quale noi tutti desideriamo di vederla giungere».

A ciò il presidente aggiunse riflessioni sull'opportunità di procedere per gradi «per non ottenere un risultato opposto a quello che tutti ci proponiamo, cioè un governo civile, liberale e molto progredito» (intendendo anche forse evitare eventuali reazioni scomposte di chi non avesse gradito l'elettorato attivo femminile) e di ponderare con attenzione la consegna del potere politico «in mani delle quali non si sia assolutamente sicuri» (frase che denotava innegabilmente una scarsa fiducia del capo del ministero nella stabilità, affidabilità e indipendenza delle potenziali elettrici)²⁰⁸. Il tutto fu compendiato dalla famosa frase giolittiana: «bisogna che la legislazione si adatti alle condi-

²⁰⁶ Ivi, p. 12316.

²⁰⁷ 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 (1^a sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, pp. 12316-12319.

²⁰⁸ La scarsa fiducia di Giolitti nell'esercizio dell'elettorato femminile emerse anche in una replica a un intervento provocatorio del socialista Andrea Costa, che aveva rivendicato il ruolo delle «minoranze rivoluzionarie» nella costruzione delle nuove civiltà: «Se le donne fossero state chiamate a votare prima del '48, se si fosse dovuto o no fare l'Italia, crede lei, onorevole Costa, che l'unità italiana si sarebbe compiuta?» (A.P., XXII Legislatura del Regno (1^a sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 25 febbraio 1907 – resoconto stenografico, p. 12320), sottintendendo evidentemente una risposta negativa.

zioni 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» che le firmatarie della petizione avevano profondamente avvertito nel loro documento.

Di più, Giolitti ritenne di non poter assumere in quella sede «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». Si limitò a prefigurare 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); si sarebbe poi passati – unico impegno personale assunto – a «esaminare la questione dal punto di vista dell'elettorato, cominciando da quello amministrativo» (magari costituendo altre Commissioni di studio), così da usare eventualmente quelle prime esperienze come guida per valutare ulteriori passi avanti, come il voto politico.

La proposta di inviare la petizione al ministro dell'interno fu approvata, ma la conquista dell'elettorato avrebbe richiesto ancora molto tempo. Arrivò effettivamente in seguito – ma nella legislatura successiva, la XXIII – un'occasione in cui mettere a frutto l'impegno emerso nella seduta del 25 febbraio 1907: il 19 febbraio 1910 la Camera dovette esaminare un progetto di legge, presentato dal deputato dell'Estrema sinistra storica Carlo Gallini quasi un anno prima²⁰⁹. L'articolato constava di tre disposizioni, la prima delle quali era volta 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), mentre le altre proponevano il pieno accesso alle libere professioni e agli impieghi pubblici, nonché l'abolizione dell'autorizzazione maritale²¹⁰.

«Ogni tentativo di rivendicazioni muliebri – sosteneva il proponente nella sua relazione – si è sempre trovato dinanzi tre grandi ostacoli: il *ridicolo*, la *tradizione* e la così

²⁰⁹ 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 nella seduta del 6 maggio 1909, ma la presentazione dovrebbe risalire alla tornata del 3 aprile (giorno in cui il resoconto dà notizia della presentazione di una proposta a firma Gallini, senza però dare il titolo).

²¹⁰ Di seguito il contenuto del breve articolato:

«Art. 1 – La donna che ha compiuto i 25 anni e possiede gli altri requisiti voluti dalla legge comunale e provinciale, ha diritto di essere iscritta nelle liste elettorali amministrative del comune.

Art. 2. – La donna può esercitare tutte le professioni liberali e concorrere a tutti i pubblici impieghi in conformità delle leggi vigenti.

Art. 3. – Sono aboliti gli articoli 134 a 137 del Codice civile».

detta *missione della donna*», ove il primo è rappresentato dall'umorismo, dalla satira che «si danno la mano ad ostacolare tutto ciò che sa di riforma e di progresso umano, alienando gli uomini seri da determinati studi; ma più specialmente sono deleteri in tema di femminismo»; 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*»²¹¹.

Ripercorrendo il radicamento dei pregiudizi, nonché la nascita e l'evoluzione delle rivendicazioni femministe (senza peraltro citare contributi di donne), 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, alle quali la legislazione civile e politica «non ha tenuto passo», manifestandosi «il bisogno di un qualche raggustamento, di riadattare, per così dire, le regole del diritto e lo stato giuridico della donna alle nuove sue condizioni reali nello svolgimento della vita sociale», occorrendo un «serio esame» da parte della Camera; a tale consapevolezza, tuttavia, non si univa la volontà di ottenere in breve risultati concreti.

Al di là del risultato finale (magro) della presa in considerazione della proposta di legge (non osteggiata dal presidente), Sonnino si limitò a notare che forse sarebbe stato opportuno trattare separatamente la questione dell'elettorato dall'autorizzazione maritale (come se, dopo quasi mezzo secolo di discussioni, i tempi non fossero ancora maturati per due piccoli passi contestuali) e a rilevare che la Commissione effettivamente istituita da Giolitti nel 1907 non aveva ancora concluso nulla sul diritto di voto (in quasi tre anni di attività), ma il suo parere favorevole alla concessione del voto alla donna nelle elezioni delle Camere di commercio era «anche quello un passo nella via della autonomia femminile», come se le due cose si potessero considerare equivalenti.

Il disegno di legge fu effettivamente considerato dalla Camera e il 24 maggio 1912 a Montecitorio il relatore di Commissione, Giuseppe Di Stefano Napolitani, presentò il

²¹¹ A.C. n. 358, p. 1. Nel discorso in aula, tradizione e missione della donna venivano riunite sotto l'etichetta di «pregiudizio» (A.P., XXIII Legislatura del Regno (1^a sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 19 febbraio 1910 – resoconto stenografico, p. 5175).

lavoro dell'organo. Il fatto che, su un testo originario di tre articoli, sia stata prodotta una relazione di 53 pagine, 33 delle quali dedicate alla questione del voto, dà conto tanto dell'approfondimento della questione (con un grande studio del tema a livello comparato), quanto dello scarso livello di condivisione della proposta Gallini: l'osservazione vale soprattutto per l'articolo dedicato all'elettorato femminile, visto che il testo proposto dalla Commissione era "lievitato" dall'unico comma iniziale a due commi, il primo dei quali precisato 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 accolto le sue tesi da pubblico ministero, ribaltando la "sentenza Mortara" – per applicare il criterio della gradualità all'estensione del suffragio²¹²: il nuovo articolato avrebbe richiesto alle donne con almeno 25 anni un requisito di capacità o di censo più gravoso rispetto a quello prescritto per gli uomini.

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»²¹³, oppure avessero dimostrato la loro capacità con l'iscrizione alle liste commerciali o lo svolgimento di un impiego pubblico; in base al secondo, 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 (per loro bastavano 5 lire di contribuzione diretta, ma per le donne si sarebbero calcolate tutte le imposte pagate a

²¹² 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.

²¹³ A.C. n. 358-A, p. 32.

qualunque titolo) per evitare di «concedere il diritto di voto a donne, che per la loro ristretta capacità, non sarebbero in grado di usarne con coscienza»²¹⁴.

La proposta della Commissione, in ogni caso, non fece ulteriori passi avanti e anche la XXIII Legislatura del Regno terminò senza che l'elettorato femminile avesse fatto la sua concreta comparsa, anche solo nella dimensione locale.

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

Se finora si sono analizzati a fondo i tentativi di rendere le donne elettrici attraverso la “via maestra”, quella parlamentare, non si può assolutamente tacere di come alcune donne provarono, all’inizio del ’900, ad accedere all’elettorato attivo (e con riferimento, questa volta, alle elezioni politiche) per via amministrativa, che si trasformò ben presto in giudiziaria, vista la prevedibile reazione delle autorità del tempo. Il riferimento è ai non pochi episodi in cui 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.

La questione era già stata anticipata fin dal primo paragrafo di questo capitolo: si è detto che l’esclusione esplicita dell’elettorato attivo e passivo femminile per le elezioni amministrative era probabilmente dovuta alla necessità di marcare la discontinuità rispetto ad alcune delle 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 nulla avesse sentito il bisogno di dire sull’elettorato politico femminile era sufficiente per molti interpreti a ritenere applicabile 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 poteva 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 almeno di non contrarietà a una determinata fattispecie²¹⁵.

²¹⁴ Ivi, p. 33.

²¹⁵ 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. I. BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile*, cit., p. 176 ss.

Risale al 26 febbraio 1906 l'invito-proclama della pedagoga e antropologa Maria Montessori rivolto alle donne cittadine italiane, affinché si iscrivessero alle liste elettorali politiche, stante la ricordata assenza di disposizioni apertamente contrarie a ciò²¹⁶. Alle spalle di quel documento, ovviamente, non c'era soltanto la battaglia di quasi mezzo secolo all'interno delle aule parlamentari vista sin qui per tentare di estendere il suffragio, come non c'era solo l'impegno extraparlamentare altrettanto lungo di non poche donne, presenti in varie Regioni e che a più riprese hanno fatto sentire la loro voce per chiedere alle istituzioni di riconoscere i loro diritti (e in questa categoria certamente rientravano le lotte suffragiste). 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 dopo che erano nate all'estero e avevano fatto il loro ingresso in Italia (grazie a chi le aveva conosciute e, non di rado, alle stesse persone che le avevano formate): un cammino²¹⁷, dunque, che 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 nel caso del suffragio politico negato – non scritte.

²¹⁶ Il testo, non troppo lungo e pregno di significato, merita di essere qui riportato per intero: «Donne tutte: sorgete! Il vostro primo dovere in questo momento sociale è di chiedere il voto politico. / La legge italiana è la più equa nel mondo civile e la più umanitaria: fatele onore. Essa che non impedisce mai alle donne l'accesso nelle Università, il servizio medico negli Ospedali – cose che furono a fatica conquistate nelle altre nazioni europee – non impedisce nemmeno alle donne d'essere elettrici politiche. / L'altro ieri cominciò una solitaria, oggi a Imola sono state iscritte quarantacinque donne nelle liste politiche: Domani sia la volta di tutte. Noi vantiamo nomi di donne altamente illustri di valore e di amor patrio: Stamura, Adelaide, Anita sono nostre; non dobbiamo esser degeneri – donne italiane: in alto la Patria! fatele sorgere bella come colei che fu conquistatrice del mondo – fatele andare all'avanguardia d'Europa! / Poiché nelle altre nazioni civili la legge dice che sono ammessi al voto politico tutti quelli che sanno scrivere, fuorché i criminali, i minorenni e le donne. Le donne: comprese le grandi umanitarie inglesi e tedesche, compresa colei che mandò sul mondo le irradiazioni del radium, tutte: scienziate, professoresse d'Università, dottoresse, romanziera, poetesse, giornaliste, eroine, artiste, commediografe, e l'immensa massa delle educatrici dell'infanzia, delle insegnanti secondarie, delle impiegate dei telefoni e dei telegrafi, delle commercianti, delle amministratrici, delle operaie innumerevoli, delle lavoratrici della terra; tutte queste forze attive delle nazioni; che danno utile contributo alla collettività, sono senza diritti civili – come chi perdè il senno o chi commise dei reati. E pure le donne sono le compagne consolatrici dell'uomo, le fonti inesauribili dell'amore materno, che purifica il mondo delle anime, come fuoco sacro, son le madri! Le generatrici dell'umanità intiera: son esse che esposero la vita stessa per mettere al mondo gli uomini e divennero quelle protettrici della posterità che conducono teneramente le infanzia umane, e danno il riposo agli uomini stanchi. “nel sen che mai non cangia avrai riposo!”. / Il sacrilegio di mettere la sacerdotessa della maternità tra i criminali e i pazzi non è sancito, Donne Italiane, dalle nostre leggi! Andiamone superbe – e muoviamo a un plebiscito non meno glorioso di quello che consacrò una l'Italia. Diamo questo esempio di civiltà alle altre nazioni affinché si dica: “Grande è la libera Italia, che onorò nelle sue leggi la donna: imitiamola! – Donne tutte: sorgete! portate l'alto vessillo della vostra italianità alle urne – chiedete il voto politico: esso sarà un mezzo di gloria, di purificazione e di vita nazionale!»

²¹⁷ Sulle varie tappe di questo cammino v. relativamente in breve P. GAIOTTI DE BIASE, *Che genere di politica?*, vol. 1, Borla, Roma 1998, pp. 44-71.

L'appello di Montessori (firmato a nome della Società "Pensiero e Azione" da lei co-fondata poche settimane prima), al pari di varie iniziative di comitati suffragisti formati già a partire dal 1905, fu raccolto da varie donne che, dimostrando di integrare i requisiti indicati dal Titolo I del r.d. n. 999/1882 (testo unico della legge elettorale politica), chiesero alle singole giunte comunali di essere iscritte nelle liste elettorali politiche (e, in caso di diniego, furono pronte a presentare reclamo al consiglio/commissione comunale e, in caso di rigetto, ad appellarsi alla competente commissione provinciale per gli appelli elettorali, in base al Titolo II della stessa fonte).

In non pochi casi, le istanze delle aspiranti elettrici furono accolte dai rispettivi organi amministrativi²¹⁸, ma quei provvedimenti favorevoli vennero sempre prontamente impugnati dai pubblici ministeri e portati all'attenzione delle Corti d'appello competenti (e altrettanto accadde quando furono le donne a impugnare il nuovo diniego): segno evidente, questo, che tra coloro che erano chiamati all'applicazione concreta delle disposizioni non c'era uniformità di vedute e di interpretazioni degli stessi testi. Le ragioni alla base dei gravami dei procuratori erano da identificare nella supposta carenza di diritti politici in capo alle donne (e, in alcuni casi, nella mancata rappresentanza diretta dei loro interessi, stante le disposizioni di natura fiscale allora vigenti); ragioni che – guardando alle pronunce emesse nel 1906²¹⁹ – furono ritenute valide dalle Corti d'appello di Palermo²²⁰, Venezia²²¹, Cagliari²²², Firenze²²³, Brescia²²⁴ e Napoli²²⁵, 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, senza estenderlo alle elezioni politiche)²²⁶.

²¹⁸ In particolare, I. 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 N. SBANO (cur.), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, il Mulino, Bologna 2004, p. 76.

²¹⁹ Tutte le decisioni sono state analizzate a fondo, cogliendone punti di forza e di debolezza, in I. BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile*, cit., pp. 192-220.

²²⁰ C. app. Palermo, 9 luglio 1906, in *Giur. it.*, pt. 3, col. 58 ss.

²²¹ C. app. Venezia, 14 luglio 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, col. 1206 ss.

²²² C. app. Cagliari, 19 luglio 1906, in *Giur. it.*, pt. 3, col. 378 ss.

²²³ C. app. Firenze, 14 agosto 1906, in *Foro it.*, pt. 1, col. 1185 ss.

²²⁴ C. app. Brescia, 10 ottobre 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, col. 1316 ss.

²²⁵ C. app. Napoli, 5 novembre 1906, in *Giur. it.*, 1906, pt. 3, col. 404 ss.

²²⁶ Particolarmente approfondita era apparsa la sentenza della Corte d'appello fiorentina. In *primis* aveva distinto i piani dei diritti civili (con una sostanziale parificazione dei due sessi) e di quelli politici (per i quali l'incapacità sarebbe stata la norma e non si è mai dubitato, pure in mancanza di indicazioni

Di segno decisamente diverso fu la sentenza emessa dalla Corte d'appello di Ancona²²⁷, presieduta da Lodovico Mortara (che della pronuncia fu anche estensore)²²⁸. 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, stante l'integrazione dei 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

esprese, che l'esercizio di quelle funzioni spettasse soltanto agli uomini); aveva poi sottolineato che, nel diritto pubblico italiano, le donne erano sempre state abilitate all'esercizio di 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, visto che all'epoca della promulgazione dello Statuto la donna non era certo in condizioni di parità civile, sociale e culturale, dunque non era certo nella mente del legislatore equiparare in quel senso i due sessi: diversamente, si sarebbero dovute aprire alle donne le porte anche delle massime carriere militari e, soprattutto, si sarebbero dovute considerare le donne anche eleggibili (passaggio che – come si è visto nel primo paragrafo e si rivedrà tra poco – sarebbe stato ripreso anche dalla pronuncia di Cassazione romana che ha riformato la “sentenza Mortara”); meno credibile e inattaccabile appare, con gli occhi dell'osservatore di oggi, 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 Capo dello Stato a dar corso al «nuovo e bizzarro spettacolo» di un governo interamente al femminile («con quanto prestigio, decoro ed utilità del nostro paese è facile ad ognuno di immaginarsi»), «ciò – precisò subito il collegio – non è serio, e non è verosimile che la legge lo abbia voluto», vista anche la legge salica che governava l'accesso al trono in base allo stesso Statuto che si voleva interpretare in chiave favorevole alle donne.

Volendo andare oltre la ritenuta assenza di diritti politici in capo alle donne e considerare la mancata esclusione esplicita delle stesse 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 la stessa cosa per il voto politico (non godendo la donna di diritti politici); la stessa possibilità che alle donne il legislatore avesse potuto negare il “minore” elettorato amministrativo, a fronte della concessione del “maggiore” diritto politico, ai giudici era parsa «la più grande incoerenza e la più deplorabile contraddizione» (rispetto al principio *in plus inest et minus*). Da ultimo, la Corte negava che, pur in assenza di un'esclusione esplicita, mancassero indicazioni chiare circa la negazione dell'elettorato politico alle donne: la scelta di non far andare perduto il censo della moglie (separata o no) e della vedova doveva avere come presupposto l'incapacità elettorale della donna e, a monte, i lavori parlamentari testimoniavano come i tentativi di introdurre l'elettorato (politico o amministrativo) femminile erano tutti falliti.

²²⁷ C. app. Ancona, 25 luglio 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, col. 1060 ss. e, per il testo integrale, N. SBANO (cur.), *Donne e diritti*, cit., pp. 207-213.

²²⁸ Per un profilo biografico su Mortara – ben più noto per i suoi studi di diritto processuale civile, senza trascurare quelli costituzionalistici – 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 N. SBANO (cur.), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocatessa italiana*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 35-63 e N. PICARDI, *Mortara, Lodovico* (voce), in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 77, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2012. Per una rilettura recente – romanizzata ma informata – sulla figura di Mortara con riguardo alla vicenda qui ripercorsa, v. anche M.R. CUTRUFELLI, *Il giudice delle donne*, Frassinelli, Milano 2016; una ricostruzione storica della vicenda (in un contesto più ampio) si trova anche 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.

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 proprie decisioni) anche alle donne, evidentemente anche per quanto riguardava il godimento dei diritti politici. Per il giudice era «chiaro che il nome di regnicoli comprende i cittadini dei due sessi», come risultava chiaro dal successivo art. 25: questo poneva a carico di «essi», cioè gli stessi regnicoli, gli obblighi tributari, senza che alcuno avesse mai pensato che le donne ne fossero esenti.

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

A quel punto, per Mortara si poteva 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, per il presidente, dare lo stesso significato agli artt. 8 e 12 relativi rispettivamente al censo della moglie e a quello della moglie separata e della vedova: si trattava di disposizioni dedicate a situazioni particolari (donna parte di una famiglia con il coniuge o discendenti/affini maschi di primo grado), in cui la legge preferiva che il censo della donna fosse conteggiato a favore degli uomini della 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, pur dettate anche per le elezioni locali, si pensava non bastassero a escludere le donne dal voto, visto che una disposizione *ad hoc* citava espressamente le donne tra i soggetti privati di elettorato attivo e passivo. Neanche in sede di riforma della legge comunale, tra l'altro, negli stessi lavori parlamentari citati da altre corti risultava che qualcuno avesse creduto sufficienti le norme sulla riattribuzione del censo (approvate per prime) per escludere l'elettorato amministrativo femminile, proponendo di cancellare le donne dall'elenco dei soggetti non elettori né eleggibili; il fatto che l'ultima versione della legge elettorale politica (di pochi anni precedente la riforma di quella amministrativa) comprendesse le disposizioni sul censo e non l'esclusione esplicita dall'elettorato era per Mortara una differenza con «un evidente altissimo valore».

Non accettava il giudice che si cercasse di far valere la volontà negativa espressa dal legislatore nella legge comunale e provinciale come inevitabilmente efficace anche in quella relativa al voto più importante, quello politico: si trattava di 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), ma soprattutto ogni altra specie di incapacità elettorale, per indiscutibile che fosse, era «singolarmente ed espressamente sancita» in entrambe le leggi, dunque sarebbe stato irragionevole pretendere di far riverberare «per necessità» un'incapacità prevista in una disciplina in un'altra in cui essa non è prevista.

Non era poi considerato corretto da Mortara un criterio adottato in altre sentenze, vale a dire l'incapacità come regola e la capacità come eccezione per i diritti politici, dunque la necessità di disposizioni che attribuissero questi ultimi in modo esplicito: veniva dimostrato che determinati diritti di quella natura erano stati riconosciuti senza bisogno di introduzioni espresse (magari, com'era avvenuto con la capacità di testimoniare negli atti pubblici, semplicemente abrogando le disposizioni che escludevano le donne da quella funzione).

Non incontrò miglior fortuna l'argomento dell'intenzione del legislatore, con particolare riferimento alla relazione di Giuseppe Zanardelli. Al di là dell'opinione discutibile del relatore, per il quale la maggior parte delle donne non avrebbe aspirato al voto (i movimenti suffragisti e le richieste di iscrizione alle liste elettorali alla base pure del processo anconetano la destituivano di fondamento o, almeno, mostravano che il contesto era cambiato e le aspirazioni femminili pure), Mortara interpretò l'art. 3 delle disposizioni preliminari al codice civile in modo restrittivo, ritenendo che l'intenzione

del legislatore dovesse essere cercata «nel testo della legge, non fuori di esso», potendo essere i lavori preparatori parlamentari 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 al tempo della sua entrata in vigore, ma vivendo «la vita stessa della civiltà [...] animata dallo spirito di questa»: toccava all'interprete e, nello specifico, al magistrato chiamato a dirimere una controversia fare luce sul significato da attribuire a una disposizione, adattandolo al caso concreto ove «l'ermeneutica guidata da criteri razionali gli dimostri che il testo lo autorizza».

Sulla base di tutte queste osservazioni, Lodovico Mortara arrivò a dire che la questione in fondo riguardava «l'estensione di un diritto politico che qualcuno definì pure diritto naturale», sottolineando che in quel senso «quasi nessuno» negava che questo appartenesse «a tutti i soggetti capaci», a prescindere dal loro sesso: tanto era sufficiente 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 personaggi stimati come Zanardelli), era destinata a suscitare scalpore la scelta di puntare su un'interpretazione dinamica, evolutiva e fondata sul diritto “vivente”²²⁹, attenta ai mutamenti del contesto socio-giuridico e alle istanze che in questo si facevano strada; il coraggio di questa posizione appare ancora più significativo se solo si considera che essa traeva origine solo da considerazioni svolte esclusivamente sul piano del diritto, senza fondarsi minimamente su convinzioni personali del giudice estensore²³⁰. Non stupisce, dunque, che all'indomani della “sentenza Mortara” si siano registrati vari commenti degli studiosi²³¹, sostanzialmente negativi sulla decisione della Corte

²²⁹ Sulla stessa linea, v. L. LACCHÈ, «Personalmente contrario, giuridicamente favorevole». La «sentenza Mortara» e il voto politico alle donne (25 luglio 1906), in N. SBANO (cur.), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, il Mulino, Bologna 2004, 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*, Giuffrè, Milano 1990, pp. 133 ss.

²³⁰ 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*, liberlibri, Macerata 2012, p. 29 – si sarebbe dichiarato «personalmente contrario» al suffragio politico femminile.

²³¹ Oltre alla già vista Nota di V.E. ORLANDO, v. soprattutto G. MOSCA, *Contro una sentenza*, in *Corriere della Sera*, 26 agosto 1906 e vari altri interventi su diversi quotidiani di rilievo nazionale; pur commentando le decisioni delle altre Corti d'appello, non era più tenero verso quella di Ancona G.

d'appello di Ancona; soprattutto, però, era arrivata l'impugnazione della pronuncia da parte del pubblico ministero, che avrebbe portato la questione davanti alla Corte di cassazione di Roma.

Com'è noto e come si è già anticipato prima, il collegio alla fine del 1906 emise un verdetto²³² di segno opposto rispetto 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 innanzitutto lamentato la falsa applicazione dell'art. 24 St. e proprio da lì partiva il ragionamento della Cassazione romana: la lettura omnicomprensiva fatta da Mortara di quella disposizione statutaria non veniva bocciata del tutto, ma significativamente ridimensionata (quell'argomento non poteva «avere nella risoluzione della presente questione la importanza che la Corte ha creduto» di potergli dare). L'uguaglianza nel godimento dei diritti politici di tutti i regnicoli senza distinzione di sesso, in particolare, 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, visto che lo stesso art. 24 permetteva eccezioni determinate dalle leggi.

Il Supremo collegio adottava poi la distinzione – non accettata, come si è visto, dalla corte anconetana – tra diritti politici in senso lato, «determinati dal solo fatto della cittadinanza» e dunque 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 numerose limitazioni alla sfera giuridica della donna sopravvissute alla sua entrata in vigore o espressamente confermate in seguito (comprese quelle in tema di elettorato amministrativo).

La mancanza di disposizioni che negassero esplicitamente il diritto di voto alle donne veniva ammessa dalla Cassazione romana, ma questa ritenne innegabile che alla

FAVINI, *Nota a C. app. Brescia*, 10 ottobre 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, coll. 1316-1318; negativamente sulla «sentenza Mortara», pur intervenendo 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.

²³² Cass. Roma, sez. civ., 4-15 dicembre 1906: il testo qui seguito è quello integrale, pubblicato in N. SBANO (cur.), *Donne e diritti*, cit., pp. 185-193.

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 ritenuto tanto radicato «che non si è sentito neppure il bisogno di dichiarare espressamente», mentre sono state necessarie leggi *ad hoc* perché potessero assumere determinati ruoli e funzioni.

Nella sentenza, così, faceva ingresso il “non detto”, il “dato per scontato”: un elemento scivoloso che Mortara si era ben guardato dal far entrare nella sua decisione, ma che per i giudici del ricorso, sotto forma di norme, consuetudini e «tradizioni sempre riconosciute», completava e formava parte integrante del diritto pubblico vigente. Ciò permetteva alla Corte di escludere che, vista la posizione in cui si trovavano le 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*. Non c’era una legge (*stricu sensu*) che determinasse un’eccezione *ex art. 24 St.*, ma 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 molto più significativa l’assenza di una disposizione che, in occasione delle riforme elettorali, avesse esplicitamente esteso alle donne il diritto di voto (in armonia con quanto detto prima) 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 non c’era alcun bisogno di proibirlo *apertis verbis*, dati i presupposti desunti prima.

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 proprio consenso) e della moglie separata o della vedova a un figlio o un genero (questa volta 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 veniva giustificata con l’inesistenza di quello stesso diritto.

Il confronto tra la disciplina delle elezioni politiche e quelle amministrative portò poi i giudici a sostenere – anche qui, con un discorso esattamente opposto rispetto a

quello proposto da Mortara – che l'esclusione esplicita delle donne dall'elettorato nella legge sul voto locale non era stata inserita per necessità al fine di sbarrare loro l'accesso alle urne (diversamente possibile): essa serviva solo a «confermare con una ulteriore sanzione positiva quella esclusione che risultava già indirettamente» dalle disposizioni sulla riattribuzione del censo elettorale al marito, a un figlio o a un genero, «conseguenza indiscutibile della condizione fatta alla donna dal pubblico diritto imperante»; in più, l'esclusione espressa era stata mantenuta come cesura rispetto alle citate esperienze di alcuni Stati preunitari italiani e per marcare la differenza rispetto a quanto stava accadendo in varie realtà straniere.

Lo stesso fallimento delle proposte parlamentari volte a estendere alle donne il suffragio, secondo la Cassazione, da una parte sottolineava che il suffragio politico femminile in Italia non era mai esistito (altrimenti sarebbe stato irragionevole negare espressamente 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 importanza degli effetti» dell'esercizio di quel diritto, in termini di dimensione e composizione del corpo elettorale, occorrendo di norma 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 alla fine del primo paragrafo 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 – argomentò 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, dunque, veniva presentato come esito da evitare assolutamente (come “male peggiore”, per riprendere l'espressione usata prima); più realisticamente si sarebbe trattato – per dirla con Giolitti, ripercorrendo le parole che 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*.

Perché fosse solo il legislatore a poter riconoscere l'eventuale bisogno di riforme nella sfera pubblica – come, appunto, quella del voto politico – magari individuando temperamenti e cautele ritenuti necessari o convenienti, la Cassazione di Roma ritenne di non poter fare altro che 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 dopo²³³, accogliendo il ricorso e cancellando dalle liste elettorali i nomi delle prime dieci (potenziali, non essendosi votato nel frattempo) elettrici. Il collegio non ritenne valido l'argomento che desumeva dalle norme sulla riattribuzione e destinazione del censo ai fini elettorali, poiché si trattava di fattispecie eccezionali e come tali non potevano essere estese «oltre i casi e tempi in esse espressi» (art. 4 disp. prel. c.c.); ritenne invece 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 questo senso lo *ius commune*; per la sua formazione nell'ambito del diritto pubblico conservava ancora «una 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 – ovviamente 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 anche i successivi passaggi parlamentari che avrebbero consentito di introdurre il suffragio femminile non abbiano portato alcun risultato. Si è detto, a chiusura del paragrafo precedente, del progetto Gallini, il cui *iter* era stato decisamente 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 Giolitti²³⁴, nel testo arrivato a Montecitorio, 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 già detto nel primo paragrafo come la scelta di

²³³ C. app. Roma, sez. I civ., 8-18 maggio 1907, già in *Foro it.*, 1907, pt. 1, coll. 911-919; ora in N. SBANO (cur.), *Donne e diritti*, cit., pp. 195-205.

²³⁴ 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.

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, dunque – anche e soprattutto dopo la “sentenza Mortara” – c'era la necessità di mettere bene in chiaro, senza possibilità di fraintendimenti, che alle cittadine non era permesso in alcun modo partecipare al voto. Eppure la formula scelta, più lunga ed evidente ma meno svilente per la dignità femminile rispetto a quella usata prima²³⁵, poteva celare un piccolo passo avanti, pur senza effetti immediatamente tangibili. Il deputato Giacomo Bonicelli, relatore del progetto di legge a Montecitorio, notò che – pur con l'ennesima presa d'atto che non era ancora divenuta matura una soluzione legislativa alla questione elettorale femminile amministrativa – il nuovo testo unico non diceva più che le donne non fossero elettrici, ma solo che non potevano essere iscritte nelle liste²³⁶. Certamente sul piano pratico ciò non portava alcuna differenza rispetto al passato; la nuova formulazione, però, oltre a non accomunare più le mancate elettrici a una lunga, sgradevole serie di categorie di soggetti “indegni”, non pareva più porre in discussione la capacità elettorale delle donne, negando loro “solo” l'esercizio del diritto di voto ma rendendo più facile una successiva rimozione di quel diniego.

Il progetto di legge arrivò in aula alla Camera il 10 giugno 1913 (una delle ultime sedute della legislatura): tra gli oggetti di discussione, rientrò anche l'elettorato amministrativo femminile. Pose per primo il problema Alfonso Lucifero: se sei anni prima il Parlamento aveva discusso della petizione Mozzoni e il governo (sempre di Giolitti) non aveva preso impegni diversi dall'avviare un nuovo studio della questione, in quel

²³⁵ Era stato lo stesso Giolitti, in fondo, durante la discussione del d.d.l. Crispi nel 1888, a rispondere così al deputato Bartolomeo Gianolio, che voleva mantenere nella nuova legge l'elencazione delle categorie di soggetti né elettori né eleggibili *ex art.* 26, l. n. 2444/1865, all. A (donne comprese): «Farò osservare all'onorevole Gianolio ch'egli si mostra proprio crudele verso le donne. / 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 [...]». Per parte sua, 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 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 (2^a sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 14 luglio 1888 – resoconto stenografico, p. 4800).

²³⁶ A.C. n. 1388-A, p. 3: «I fautori del suffragio universale devono compiacersi [...] che la causa gentile abbia fatto, coll'articolo 22 del disegno di legge, che sostituisce all'attuale categorica denegazione della capacità elettorale la semplice non iscrizione nelle liste, un progresso non trascurabile; poiché questo non è soltanto un omaggio doveroso alla convenienza di non lasciare le donne nella mala compagnia degli indegni in cui le pone la legge vigente, ma può quasi considerarsi, implicitamente, come il riconoscimento del loro titolo e del carattere contingente e transitorio degli ostacoli che ne impediscono l'esercizio». La relazione fu presentata il 29 maggio 1913.

momento c'era un disegno di legge in discussione e non cogliere l'opportunità sarebbe stata «gran colpa da parte della Camera»: il tema era entrato nella coscienza pubblica, le residue resistenze erano più per tradizione che per altri motivi e, intanto, le donne avevano contribuito sempre di più alla ricchezza pubblica, meritando l'elettorato amministrativo (e, secondo Lucifero, anche quello politico, ma se il Parlamento non fosse stato pronto a concederlo, questo sarebbe potuto diventare l'obiettivo cui tendere)²³⁷.

Il collega Ferdinando Martini, primo firmatario (assieme, tra gli altri, ai già incontrati Pantano, Luzzati e Sonnino) di un ordine del giorno che di fatto chiedeva al Governo di presentare un disegno di legge «per regolare» il suffragio amministrativo femminile, invitò Giolitti a dar seguito alla sua antica disponibilità verso il voto alle donne, agendo finalmente prima per modificare davvero la condizione della donna nella famiglia e alcuni istituti codicistici (ma fino ad allora non si era fatto nulla), poi per estendere realmente l'elettorato: aver dato il diritto di voto a molti analfabeti rendeva l'esclusione delle donne una scelta contraddittoria e umiliante per loro²³⁸.

Un altro ordine del giorno, volto soprattutto a riconoscere «l'evoluzione economica della società che ha trascinato la donna nel vortice della economia produttrice»²³⁹ 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 a livello 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 iscrivere nelle liste, anche se si trattava di una formula «sottilmente perfida per fare un bell'atto di omaggio, senza evidentemente comprometterci». Negli anni più recenti la politica e i suoi esperti non erano riusciti ad adattare norme e istituti ai nuovi tempi e alle trasformazioni della società e delle stesse donne, le quali avevano tutti gli interessi a partecipare (innanzitutto e soprattutto) al voto amministrativo,

²³⁷ A.P., XXIII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 10 giugno 1913 – resoconto stenografico, pp. 26570-26571.

²³⁸ A.P., XXIII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 10 giugno 1913 – resoconto stenografico, pp. 26574-26575.

²³⁹ Rende bene il concetto un brevissimo passaggio del discorso di Treves: «il capitalismo che ha portato la donna ad esercire il lavoro professionale tal quale agli uomini, perché aveva bisogno, cercava assolutamente forza dal lavoro, non ha domandato se era civilmente minorene, e l'ha eguagliata all'uomo nel fatto economico» (Ivi, p. 26577).

per tutti i servizi che i comuni svolgono per loro o in loro vece: era dunque tempo di riconoscere loro il suffragio, ma negli stessi termini previsti per gli uomini²⁴⁰.

Mario Magliano, del gruppo radicale, ricordò che all'estero la partecipazione della donna all'attività legislativa e amministrativa aveva dato ottima prova e aveva distrutto i pregiudizi, dunque non c'era più motivo per non concedere alle donne il diritto di voto, visto il suo impegno in tanti ambiti della vita della nazione; anche la possibile dissonanza tra capacità politica e capacità giuridica sarebbe stato un problema limitato e comunque non avrebbe dovuto far perdere di vista l'obiettivo del pieno riconoscimento del diritto al voto (anche) per le donne, come «opera nobile e doverosa»²⁴¹.

Intervenne anche Carlo Ottavio Cornaggia Medici Castiglioni, firmatario di un altro ordine del giorno che, pur comprendendo la scelta del Governo di non proporre al Parlamento in quel frangente l'estensione del suffragio amministrativo alle donne, intendeva impegnare il futuro esecutivo a presentare proposte in tema alla ripresa dei lavori parlamentari: aver esteso tanto la platea dei votanti con il suffragio universale (maschile) e non aver incluso le donne, a dispetto dei «nuovi compiti ai quali sono state chiamate», sembrava improponibile, anche perché si continuava a negare loro «quello che in epoche di minori libertà e di minori diritti era loro concesso»²⁴².

Intervenendo alla fine della discussione generale, Giolitti chiarì subito che lo scopo principale dell'intervento legislativo era permettere l'applicazione del suffragio universale pure alle elezioni amministrative successive. Quanto al suffragio femminile, lo definì (ancora) come «questione di grande gravità» e, pur dichiarandosi in astratto favorevole («io continuo a credere che al voto alle donne ci arriveremo»), da una parte si mostrò perplesso – ragionevolmente – di fronte all'o.d.g. Martini che, nel voler «regolare il voto amministrativo alle donne», pareva ammettere un accesso al voto non universale ma parziale, finendo inopportuno per «ritogliere, dal punto di vista sociale, una gran parte di ciò che si è concesso con la riforma elettorale politica»²⁴³;

²⁴⁰ Ivi, pp. 26575-26578.

²⁴¹ Ivi, pp. 26578-26580.

²⁴² Ivi, p. 26588.

²⁴³ Giolitti, più in generale, dubitava dell'opportunità di obbligare il Parlamento eletto dalle elezioni ormai imminenti con qualunque degli ordini del giorno proposti: «Ora io mi domando: è logico che la Camera attuale prescriva ciò che dovrà fare la Camera futura? Io comprendo il desiderio di far testamento [...], ma quando si lasciano beni. Qui invece si proporrebbe di lasciare dei vincoli ai nostri successori; né dobbiamo nasconderci che, mentre noi rappresentiamo tre milioni di elettori, la Camera nuova ne rappresenterà invece otto. [...] È proprio giusto che noi, i quali rappresentiamo i meno, imponiamo ciò che dovrà fare la Camera futura? [...] Ho creduto opportuno di fare questa prima constatazione generica, perché a me veramente parrebbe singolare che quando verrà la Camera nuova le si

dall'altra, manifestò le sue perplessità per un eventuale allargamento cospicuo della platea elettorale compiuto a fine legislatura²⁴⁴ e in condizioni socio-culturali non ideali²⁴⁵. 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, mentre Treves mantenne il suo, che fu bocciato nella seduta pomeridiana dell'11 giugno 1913²⁴⁶. Fu quella l'ultima occasione per discutere nelle aule parlamen-

dica: badate che la Camera, che vi ha preceduto, ha già indicato la strada per cui dovete camminare. È probabile che quella Camera risponderà: io faccio quello che credo, come rappresentante di un corpo elettorale nuovo» (A.P., XXIII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 10 giugno 1913 – resoconto stenografico, pp. 26589-26590).

²⁴⁴ Che mancasse il tempo lo notava pure il relatore Bonicelli: «La inopportunità di far risolvere a questa legislatura una questione così grave è ormai, si può dire, una cosa giudicata parlamentare. Una cosa giudicata, accettata dalla grande maggioranza, per lo meno, degli stessi ardenti fautori del suffragio femminile, i quali non propongono la risoluzione a questa Camera, ma l'affidano alla Camera ventura: accettata, perché è ormai nella coscienza di tutti che una questione così importante non soltanto dal punto di vista politico, ma dal punto di vista sociale, non possa venire utilmente risolta in questo estremo scorcio di legislatura, da una Camera che non ha né il tempo, né forse l'autorità per un compito così grave» (Ivi, p. 26594).

²⁴⁵ «Ma nelle condizioni attuali della educazione e del grado di istruzione della donna in molte parti di Italia, credete seriamente che sarebbero buone le conseguenze, almeno le immediate, che si potrebbero avere? / Il numero degli analfabeti nelle donne è più del doppio che negli uomini. Quindi, accettato il principio, che ormai certamente non si riuscirebbe a mutare, che tutte le donne debbano avere il diritto elettorale, anche se analfabete, andremmo di fronte ad un problema di analfabetismo enormemente superiore a quello che abbiamo affrontato riguardo agli uomini; perché purtroppo, in molte parti d'Italia, la donna non ha nella famiglia e nella società la posizione che avrebbe diritto di avere» (Ivi, p. 26590).

²⁴⁶ Il giorno prima, comunque, in sede di dichiarazioni di voto, era stato significativo l'intervento con cui il socialista Filippo Turati volle far riflettere l'aula sulla serietà delle intenzioni di ciascuno. Per chi affrontava la questione del voto alle donne con levità (riducendola a «un atto di galanteria»), non c'erano particolari urgenze da fronteggiare, viste invece da chi riteneva fondamentale raggiungere quell'obiettivo (proprio come Giolitti aveva fatto per introdurre il primo nucleo di suffragio universale maschile): «Ma il problema, si soggiunge, non è maturo. Ammettiamolo; ma negatemi in coscienza, se potete, che, se l'onorevole Giolitti, quando si è fatta la discussione dell'elettorato politico, avesse detto con quella chiarezza e con quella limpidezza che lo distinguono tanto: “badiamo, non facciamo dei salti eccessivi; il voto tutto a un tratto a tutti i maschi analfabeti e alle donne è troppo... cominciamo, quanto alle donne, dal solo voto amministrativo”; ebbene, tutti troverebbero oggi che la riforma è legittima e che il problema è maturo, mentre, pochi mesi fa, non era maturo neanche quello degli analfabeti... [...]. Il Paese non l'ha chiesto, e neanche noi l'abbiamo fortissimamente voluto... [...]. È maturo quello che noi facciamo maturare; quello che noi vogliamo» (Ivi, pp. 26599-26600).

Per questo Turati aveva proposto, in ordine al principio di gradualità, di concedere intanto alle donne il voto amministrativo («dove non c'è, o è infinitamente minore, il pericolo tanto strombazzato del clericalismo, perché Roma capitale, il Vaticano, la Massoneria, i diritti dello Stato di fronte alla Chiesa non sono i soggetti che si trattano in Comune e alla Provincia, ma bensì le scuole, i brefotrofi, la beneficenza, e mille altre cose pratiche e locali, per le quali le attitudini femminili sono maggiori delle nostre»; ivi, p. 26600) e, onde verificare chi era disposto a sostenere la causa del suffragio femminile mettendo in gioco la propria responsabilità (senza avere «il desiderio di mantenerci in buoni rapporti

tari con una certa ampiezza dell'elettorato femminile, prima dello scoppio della prima guerra mondiale: un'occasione che, con gli occhi del presente, appare tristemente persa, soprattutto in considerazione del potenziale contributo di idee di valore che – con meno fretta e 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 Madama, infatti, il 1° maggio 1913, nel corso della discussione del d.d.l. Giolitti²⁴⁷, sul proposto nuovo art. 22 del testo unico della legge comunale e provinciale – così com'era stato proposto in sede di Ufficio centrale – e, in generale, sul suffragio femminile tenne un intervento Giorgio Arcoleo, tra i maggiori costituzionalisti attivi tra la fine dell'800 e l'inizio del '900 (nonché uno dei primi a mostrare uno spiccato interesse per la comparazione): le sue parole, se fossero state debitamente considerate, avrebbero potuto – più di altre, per la profondità e il loro grado di condivisibilità – 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, magari con un impegno in prima persona; scelse però di concentrarsi sul tema, visto che l'*iter* della legge era iniziato dal Senato, con la speranza che la Camera tornasse a occuparsi in modo approfondito della questione come aveva fatto in passato (cosa che, lo si è visto, non è accaduta per l'urgenza impressa da Giolitti all'approvazione del testo)²⁴⁸.

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 nuove²⁴⁹),

colle nostre signore e in realtà di corbellarle»), aveva chiesto – salvo poi rinunciare il giorno dopo – l'appello nominale sull'ordine del giorno Treves.

²⁴⁷ A.P., XXIII Legislatura del Regno (sessione 1909-1913) – Senato del Regno, n. 935-A, «Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale del 21 maggio 1908, n. 269».

²⁴⁸ A.P., XXIII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Senato del Regno, tornata del 1° maggio 1913 – resoconto stenografico, p. 10238: «Non si tratta di proposte, voti o emendamenti: quindi sono sicuro del benevolo assenso del Governo che lascia sempre libera la corsa, quando si svolge in una specie di villeggiatura oratoria. Del resto l'esperienza insegna che uno scontro intempestivo o fallito, pregiudica le sorti di una vera e decisiva battaglia. [...] Ma poiché il Governo ci ha usato la deferenza di rivolgersi a noi come primi, per la riforma elettorale amministrativa, non si può lasciare senza voce un argomento che fu deliberato e sarà svolto certamente nell'altra Camera».

²⁴⁹ 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: «Malgrado il contrasto di due correnti in parte favorevoli o contrarie al voto, [l'Ufficio cen-

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 quelle politiche). Benché l'Italia avesse allora più gravi problemi da affrontare, sarebbe arrivato – così rifletteva Arcoleo – il tempo di ragionare sul punto (anche grazie all'impegno costante e sobrio delle associazioni femministe): la nuova situazione di «suffragio quasi universale», del resto, faceva logicamente concludere per la capacità elettorale della donna (da riconoscere, non da concedere), mentre era ragionevole avere idee diverse sul suo esercizio²⁵⁰.

Si dimostrò poco appassionato alle dispute tra coloro che immaginavano l'arrivo al suffragio in seguito a passi gradualmente (a seguito di altre equiparazioni), altri che preferivano configurare una progressiva estensione a partire dalle categorie più acculturate e inserite nella società, oppure a seconda dello stato civile²⁵¹. 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», poiché «[i]l voto rappresenta l'individuo, mentre la famiglia è nucleo, gruppo, gerarchia»: eliminare gli ostacoli giuridici che la donna doveva ancora sopportare era comunque urgente (come lo stesso Giolitti aveva più volte dichiarato di voler fare), ma non era necessario attendere quelle riforme per introdurre il suffragio femminile²⁵².

trale] consente unanime in due concetti: l'uno che riguarda l'inopportunità pratica di aggiungere una folla di altri sei milioni di donne ai cinque milioni di analfabeti (argomento quantitativo); l'altro che l'esclusione della donna dal voto, massime dopo la concessione di esso agli analfabeti, non trova più fondamento in un concetto d'incapacità intellettuale, specialmente a fronte di donne fornite di titoli di studi superiori o che presiedono a scuole ed a istituti di educazione e di beneficenza» (Ivi, p. 10240).

²⁵⁰ Ivi, p. 10239: «non può prescindere dall'attuale momento politico che altre e gravi cure impone al Governo, al Parlamento e al Paese. 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».

²⁵¹ *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*)».

²⁵² A.P., XXIII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Senato del Regno, tornata del 1º maggio 1913 – resoconto stenografico, pp. 10239-10240: «Certo importa dare alla personalità della donna quella autonomia che la faccia indipendente nello sviluppo della sua personalità, contristata ancora da vincoli che

Arcoleo, in effetti, aveva colto la peculiarità (e la diversa qualità) che avrebbe avuto il voto femminile, in particolare messo a confronto con quello della “categoria” appena ammessa, quella degli 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 ciò²⁵³, ma – sottolineava – «sarebbe assurdo discutere oggi della capacità intellettuale della donna» (messa decisamente da parte ogni teoria parascientifica volta a negarla)²⁵⁴, soprattutto ove questa 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, insomma, se quello esteso agli analfabeti doveva considerarsi un «voto aritmetico che allarga», quello che le donne avrebbero potuto esercitare sarebbe stato un «voto che eleva», visto il livello di capacità espresso dalle aspiranti elettrici: una dimensione *verticale* del voto, che avrebbe potuto contribuire a elevare il livello della rappresentanza, controbilanciando l’espansione *orizzontale* e quantitativa legata agli analfabeti con l’apporto di persone diversamente (ma non meno) titolate²⁵⁵.

il costume e l’abuso strinse anche oltre la legge. [...] / Donde l’urgenza di provvedere a quelle riforme che le diano il pieno sviluppo della sua energia. Dico urgenza, perché non vorrei che questa graduatoria serva di pretesto ai soliti indugi o rinvii. / E giova intanto colmare una lacuna che si avverte in quasi tutte le sfere sociali».

²⁵³ Notava il giurista che agli assenti «furono conforto e compenso in tutte le classi, anche nelle infime e povere, madri, sorelle o figlie, che seppero, come i lontani, unire patria e lavoro» (Ivi, p. 10240).

²⁵⁴ *Ibidem*: «Non mancheranno ragioni favorevoli o contrarie che i dromedari della scienza 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!». E 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.

²⁵⁵ Sul fatto che le donne avessero titoli diversi rispetto agli analfabeti ex combattenti, ma ugualmente validi, v. la singolare chiusa di Arcoleo, rivolta direttamente a Giolitti: «La chiamano dittatore e credo che lei stesso e credo che lei stesso ne rida: io la chiamo condottiero. Faccia su questo terreno dell’elettorato una avanzata ardita e prudente al tempo stesso come in Libia: militarizzi la maggioranza e anche noi. Né cito a caso la Libia. Come lei, ad onore dei nostri soldati, dichiarò che l’aver combattuto per la Patria li rende degni, sia comunque, di partecipare alla vita pubblica, e ritenere il servizio militare segno di capacità politica, con la stessa logica, aggiungendo la benemerenzza all’indice della cultura, possiamo rendere un degno tributo alle donne d’Italia che, senza distinzione di età, grado o fortuna, hanno col sentimento patriottico, cooperato a formare quella compagine intima, quell’unità morale che, più della politica, rende i popoli liberi e forti» (A.P., XXIII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Senato del Regno, tornata del 1º maggio 1913 – resoconto stenografico, p. 10241).

Sulla base di tali riflessioni, Arcoleo si rammaricava di come il legislatore, intervenendo sulla disposizione che escludeva l'elettorato femminile, non l'avesse rimossa²⁵⁶, limitandosi a edulcorarla, così che le donne non sarebbero più state escluse dall'elettorato *tout court*, ma non iscrivibili nelle liste elettorali («non escludendo perciò un diritto potenziale, o almeno evitando la cruda forma di una incapacità o di un ostracismo») e senza essere più in «mala compagnia» di inabilitati e indegni: in questo modo, chi aveva proposto il nuovo testo aveva «salvato la forma, accompagnando le donne alla porta dell'elettorato, con squisita signorilità»²⁵⁷.

Si sarebbe invece dovuta riprendere la strada dell'attribuzione del suffragio amministrativo (già battuta nelle terre lombarde, venete e toscane e già ritenuta configurabile in occasione della riforma Crispi), senza lasciarsi fermare dalle difficoltà connesse a situazioni o contesti locali²⁵⁸ e dagli ostacoli legati a un inefficace funzionamento delle Commissioni di studio nominate *ad hoc*²⁵⁹.

Ad Arcoleo (molto applaudito) Giolitti rispose che l'intervento normativo *in fieri* serviva solo per ritoccare la legge amministrativa e, trattandosi di norme non fondamentali, sarebbe rimasta impregiudicata la questione del suffragio; questo non era stato esteso alle donne perché non erano ancora intervenute le riforme volte a parificare la condizione femminile nell'ambito civilistico e familiare e – punto su cui insisteva il capo del ministero – in varie zone d'Italia le donne avevano ancora un'istruzione insoddisfacente. Alla Camera, come si è visto, non fu diverso l'atteggiamento di Giolitti (anzi, fu ancora più frettoloso e desideroso di garantire l'approvazione del testo in

²⁵⁶ Non era stato fatto 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.

²⁵⁷ Ivi, p. 10240.

²⁵⁸ Ivi, p. 10241: «Non mi dissimulo le difficoltà che, specialmente in alcune regioni, sorgono da incomposti elementi: gli odi di parte, i torbidi interessi, l'impulso delle folle, i vietati costumi che infirmano o corrompono la vita pubblica locale. Difficoltà di fatto e di sviluppo, che possono suggerire freni e cautele, ma non offendere il principio: che, data la capacità intellettuale ed economica delle donne, ogni limite può essere di convenienza ed opportunità, ma non includere una sanzione riserbata agli indegni o incapaci».

²⁵⁹ Ivi, pp. 10239-10241: «Ho fiducia che il Governo sentirà l'impulso che viene dalla realtà delle cose, e faccia lui senza il metodo delle Commissioni, che rappresentano per lo più un'autorevole sterilità. Questo metodo giova quando si tratta di raccogliere elementi o studi sui mezzi più idonei per attuare l'idea o la volontà del ministro [...]. Gli uomini di ingegno o di dottrina amano discutere più che decidere. Sono linee parallele più che convergenti e non è raro il caso, ad esempio, di una Commissione composta di cinque membri che abbia sei concetti diversi, perché qualcuno fa sfoggio di averne due. (*Si ride*). / Bisogna finirla con questo comodo e abusato sistema che menoma ad un tempo la responsabilità del Governo e il decoro del Parlamento. Ormai si corre il rischio di vedere portata via dalle nostre aule perfino la zecca legislativa, abbastanza insidiata da leghe, comitati e camere di lavoro. La Commissione, ripeto, può aver valore se intende a trovare i modi più idonei all'esercizio di un diritto, ma non spetta a lei decidere se un diritto debba esistere o no. Le leggi, le deliberazioni, le facciamo noi».

tempi rapidissimi); qualcuno tra i deputati, tuttavia, era rimasto colpito dalle parole di Arcoleo – la cui attenzione al momento elettorale e ai diritti di chi vorrebbe parteciparvi era solo uno degli aspetti del suo riconosciuto ruolo di «costituzionalista in Parlamento»²⁶⁰, al punto da citarle all'interno dei discorsi. Ciò, però, non bastò per ottenere risultati tangibili; sarebbe stato necessario attendere ancora qualche manciata d'anni, per poter apprezzare qualche risultato tangibile di sforzi e battaglie suffragiste.

6. Elettrici “potenziali”, riconosciute dopo vent’anni: dalla l. n. 2125/1925 al d. lgs. lgt. n. 23/1945

Archiviata l’esperienza della prima guerra mondiale, ci fu di nuovo spazio per ogni genere di rivendicazione e istanza, comprese quelle fatte valere dalle donne e da coloro che avevano a cuore la difesa dei loro diritti.

Dev’essere ricordato in senso certamente positivo il superamento dell’istituto dell’autorizzazione maritale, abolito con la l. 17 luglio 1919, n. 1176. Se già 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 del deputato Salvatore Morelli), le iniziative ebbero maggior impulso nel secondo decennio del ’900²⁶¹ e si arrivò al risultato dopo la presentazione – già in periodo di guerra, il 27 febbraio 1917 – di un disegno di legge da parte del ministro di grazia e giustizia Ettore Sacchi²⁶², volto a una maggiore integrazione giuridica della donna, iniziando proprio dall’abolizione di quell’istituto civilistico.

La discussione, svolta due anni più tardi²⁶³, mise in luce l’intenzione “retributiva” del disegno di legge, volto a riconoscere e ricompensare l’impegno messo dalle donne

²⁶⁰ Cfr. T.E. FROSINI, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, in G. ARCOLEO, *Discorsi parlamentari*, il Mulino, Bologna 2005, p. 30 ss.. Per il rapporto tra estensione del suffragio e formazione etico-politica dei cittadini, cfr. G. GEMMA, *Democrazia e costituzionalismo*, cit., p. 18 ss.

²⁶¹ Sulle battaglie legate all’autorizzazione maritale, v. G. GALEOTTI, *L’autorizzazione maritale*, cit., p. 168 ss.; E. SAROGNI, *La donna italiana*, cit., pp. 97-109.

²⁶² A.P., XXIV Legislatura del Regno (sessione 1913-1917) – Camera dei Deputati, n. 728, «Disposizioni relative alla capacità giuridica della donna».

²⁶³ V. in particolare 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.

negli anni della guerra, specie in ambito civile²⁶⁴; non mancarono peraltro vari riferimenti all'opportunità di riprendere presto il discorso sull'estensione del suffragio²⁶⁵, anche se il relatore Giuseppe Di Stefano Napolitani fece comunque notare che questi erano esterni all'oggetto della legge, dunque decise di non intervenire su di essi (anche per il tempo e l'attenzione *ad hoc* che avrebbero meritato).

La legge fu dunque approvata e, al suo interno, rimase il contenuto del 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 giurisdizionali 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 potendosi considerare l'elettorato (anche passivo) come 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.

Anche per quanto detto sin qui, non cessarono i tentativi di portare all'attenzione del Parlamento le istanze che puntavano a un suffragio realmente 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 in un primo tempo, nel 1919, un gruppo di deputati che presentò un progetto di legge a prima firma di Ferdinando Martini²⁶⁶, già attivo da tempo in queste battaglie. La proposta fu

²⁶⁴ V., per tutti, l'intervento del deputato radicale Michele Abozzi: «La guerra, or non è molto finita con la vittoria delle nostre gloriose armi, ha dimostrato che la donna italiana ha saputo acquistare altissima coscienza di sé stessa anche fuori della famiglia. Essa ha dato prova di fulgido eroismo nelle diverse opere di assistenza civile, ha inteso gli aspri doveri dell'ora tremenda e li ha saputi nobilmente compiere. La Rappresentanza nazionale quindi sarà orgogliosa di dimostrare riconoscenza verso chi per la gloria dell'Italia ha dato il suo cuore, il suo braccio, tutto quanto di più caro poteva avere; ha sofferto inenarrabili dolori con la scomparsa degli affetti di madre, di figlia, di sposa, di sorella» (A.P., XXIV Legislatura del Regno (1^a sessione) – Camera dei Deputati, 1^a tornata del 7 marzo 1919 – resoconto stenografico, p. 18672).

²⁶⁵ Da segnalare, in particolare, nel primo resoconto gli ordini del giorno presentati dai deputati socialisti Adelmo Sichel («La Camera, mentre passa alla discussione degli articoli del progetto di legge sulla capacità giuridica della donna, confida che un prossimo provvedimento legislativo saprà completare la capacità giuridica della donna stessa coll'estendere ad essa il diritto elettorale politico ed amministrativo», o.d.g. poi approvato) e Arnaldo Lucci («La Camera invita il Governo ad equiparare la condizione giuridica della donna a quella dell'uomo, sia nel diritto privato, sia nel diritto pubblico», in seguito ritirato). A questi si dovevano aggiungere molti interventi che auspicavano una piena equiparazione di donne e uomini anche sul piano amministrativo e politico, pure con riguardo all'elettorato.

²⁶⁶ A.P., XXIV Legislatura del Regno (sessione 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»; vi era poi un secondo artico-

presa in considerazione il 30 luglio 1919 (dunque due settimane dopo la promulgazione della legge sulla capacità giuridica della donna) e la commissione referente, avente come relatore Luigi Gasparotto (tra l'altro, tra i firmatari della legge), apportò minime modifiche al testo, tali da non alterare la sostanza del suffragio universale²⁶⁷; la fine imminente della legislatura, tuttavia, consentì l'approvazione del testo solo alla Camera, senza che l'aula di Palazzo Madama facesse in tempo a completare il percorso parlamentare e che il suffragio universale potesse essere adottato.

Nuovi tentativi vennero fatti nelle due legislature successive, sempre senza risultati²⁶⁸, fino all'*iter* iniziato con la presentazione alla Camera – il 18 novembre 1924 – di un disegno di legge ad opera del ministro dell'interno, Luigi Federzoni, volto ad ammettere le donne all'elettorato amministrativo²⁶⁹; quel testo sarebbe stato la base per la futura legge 22 novembre 1925, n. 2125, ma a sua volta era debitore di un articolato precedente, presentato dal presidente del Consiglio Benito Mussolini il 9 giugno 1923²⁷⁰ – prima dunque delle elezioni regolate dalla famigerata “legge Acerbo”.

Il testo presentato in origine da Mussolini – il primo dei progetti governativi, dopo l'ultimo depositato da Depretis, a mirare fin 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 benemerenz

lo che autorizzava il Governo a emettere un decreto per eseguire la legge, nonché una disposizione transitoria, per dare immediata applicazione alle norme, «anche per quanto riguarda la compilazione delle liste», già al primo turno di elezioni comunali e provinciali.

²⁶⁷ 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.

²⁶⁸ Il riferimento è ad 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 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).

²⁶⁹ A.P., XXVII Legislatura del Regno (sessione 1924) – Camera dei Deputati, n. 146, «Ammissione delle donne all'elettorato amministrativo».

²⁷⁰ A.P., XXVI Legislatura del Regno (sessione 1921-1923) – Camera dei Deputati, n. 2121, «Ammissione delle donne al diritto elettorale amministrativo». Mussolini aveva presentato il d.d.l. dopo aver presenziato all'inaugurazione dei lavori del Congresso dell'Alleanza internazionale pro suffragio (Roma, 9-19 maggio 1923), promettendo che si sarebbe impegnato per riconoscere alle donne il suffragio amministrativo, certo che questo avrebbe portato «conseguenze benefiche» grazie alle «qualità fondamentali di misura, equilibrio e saggezza» che la donna avrebbe esercitato anche in sede elettorale.

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 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.

Si trattava dunque di una concezione di suffragio non universale, basato su classi limitate e che richiedevano alla potenziale elettrici – oltre che un'età maggiore rispetto all'uomo, per garantirne la maturità – la dimostrazione di un *quid pluris* rispetto all'uomo (per il quale non era più previsto alcun requisito particolare di capacità o di censo). Lo stesso Mussolini, nella relazione illustrativa, spiegò che concedere il diritto di voto alle donne era ormai inevitabile, ma non era obbligatorio estenderlo senza limiti²⁷¹. Occorreva evitare che, in campo politico-sociale, «troppo rapidi e radicali cambiamenti poss[a]no avere effetti non preveduti e non rispondenti all'utilità generale e delle stesse classi a favore delle quali sono adottati» e improntati ai principi di gradualità (che aveva già caratterizzato il suffragio maschile) e sperimentazione.

Venivano 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», stessa ragione per cui si era indicata un'età superiore e si era proposta la regola transitoria per cui nelle prime liste elettorali si sarebbero inserite solo le donne che l'avessero espressamente chiesto²⁷²); si dava invece più spazio al riconoscimento di «qualità d'ordine morale» (citate per prime nel testo), considerando premi e benemeritenze, ma anche «le 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»²⁷³, riconducendo alla moralità pure l'esclusione dal corpo elettorale delle meretrici da casa di tolleranza.

Quanto all'elettorato passivo, la regola adottata era della corrispondenza tra elettrici ed eleggibili, ma con significative eccezioni: se tutte le elettrici erano (salvo incompatibilità) pure eleggibili, certe cariche erano precluse dal disegno di legge. Le esclu-

²⁷¹ A.C. n. 2121, p. 1: «Se teoricamente può sostenersi che, ammesso il suffragio universale per gli uomini, nessuna ragione plausibile può addursi per escluderne le donne, non può da ciò trarsi la conseguenza che tale principio debba senz'altro tradursi in pratica in tutta la sua estensione».

²⁷² *Ivi*, p. 2.

²⁷³ *Ibidem*.

sioni, più che a una logica di gradualità e sperimentazione, sembravano frutto della concezione della donna del tempo: la stessa 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»²⁷⁴, senza che la disposizione (o la relazione) prevedesse una possibile apertura futura sul punto.

Il d.d.l. Mussolini non andò oltre lo stato di relazione e decadde con la scadenza della XXVI Legislatura; dopo le elezioni del 1924 e i mesi concitati che ne seguirono, toccò al d.d.l. Federzoni raccogliergli l'eredità. Il proponente, nella relazione, cercò di reagire alle critiche mosse al primo testo²⁷⁵, spiegò che l'iscrizione alle liste elettorali femminili nel primo anno di applicazione «non poteva essere risolta diversamente» dall'aver previsto una richiesta espressa di iscrizione, «anche per la necessità di sperimentare l'asserita volontà delle donne a partecipare alle pubbliche competizioni»²⁷⁶.

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 amministrativo²⁷⁷; introdusse un art. 24-*bis* per precisare che nella prima revisione del-

²⁷⁴ *Ibidem.*

²⁷⁵ Il riferimento era ai rilievi mossi da Filippo Turati, che del d.d.l. Mussolini era stato relatore di minoranza. 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 (sottolineato invece da Federzoni, come a dire che la platea sarebbe stata estesa ma non si poteva pretendere che lo si facesse subito, senza contare che si era utilizzato lo stesso metro anche nel 1913, con l'introduzione del primo nucleo di suffragio universale che aveva applicato i criteri di capacità e censo per chi aveva meno di trent'anni, senza che gli allargamenti futuri fossero stati compromessi).

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 effettivamente considerare elettrici più donne della stessa famiglia, anche se il frazionamento della ricchezza privata non avrebbe incentivato fenomeni di questo tipo, non potendosi dunque parlare di sopraffazione di alcune classi su altre.

²⁷⁶ Il testo della relazione (e di quelle di maggioranza e minoranza), oltre che negli Atti parlamentari, si trova in COMMISSIONE NAZIONALE PER LA REALIZZAZIONE DELLA PARITÀ TRA UOMO E DONNA, *Donne e diritto. Due secoli di legislazione – 1796/1986*, vol. 2, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1988, pp. 468-475. L'opera in due volumi – realizzata sotto la presidenza della Commissione di Elena Marinucci (Psi), curatrice del volume con la coordinatrice e compagna di partito Agata Alma Cappelletto, Giacomo F. Rech e Laura Remiddi, avvocatessa come Marinucci e Cappelletto – è tuttora un punto di riferimento per uno sguardo diacronico sulle fonti del diritto per temi legati a questioni di genere.

²⁷⁷ 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

le liste elettorali, a legge entrata in vigore, sarebbero state iscritte solo le donne che avessero fatto debita domanda. Soprattutto, come si è visto, 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 comunale²⁷⁸. 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).

A dispetto della conclusione dell'*iter*, l'approvazione della legge 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 intense²⁷⁹, dopo che in Commissione la maggioranza si era espressa contro il testo²⁸⁰. In aula ci furono vari interventi favorevoli²⁸¹,

prima del 1894 e che avessero superato l'esame di promozione della 3^a 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 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.

²⁷⁸ 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.

²⁷⁹ A.P., XXVII Legislatura del Regno (1^a sessione) – Camera dei Deputati, tornate del 14 maggio 1925 – resoconto stenografico, pp. 3566-3586 e del 15 maggio 1925 – resoconto stenografico, pp. 3610-3637.

²⁸⁰ La Commissione produsse due relazioni: quella di maggioranza, a firma del fascista Dario Lupi, era contraria al d.d.l.; quella di minoranza, ad esso favorevole, era stata redatta da Giacomo Acerbo.

²⁸¹ Amedeo Sandrini (Democrazia liberale) apprezzò l'approccio graduale del disegno di legge, riconobbe che questo era più limitato rispetto a vari progetti del passato, «molto riguardoso, per non dire timido», ma avrebbe accettato quelle limitazioni purché «l'inizio della fine» dell'esclusione delle donne dall'elettorato fosse accolto dai conservatori più tenaci («Quando voi ammettete al voto la donna che ha superato l'età di 25 anni, alla condizione che esista l'elemento del censo relativamente ragguardevole, ovvero l'elemento della coltura, ovvero [...] l'essere la donna madre o vedova di un eroe morto per la salvezza della Patria, voi avete appagato tutti i dubbi»); per lui la partecipazione politica delle donne già c'era, se ne doveva solo completare il riconoscimento, iniziando dal voto amministrativo (della vita amministrativa la donna già si occupava) e sperando in ulteriori passi avanti.

Avrebbe votato a favore del d.d.l. anche Luigi Gasparotto, anche se per lui introduceva solo una «ben dosata capacità amministrativa» delle donne; rivendicò l'impossibilità di «chiudere gli occhi, per estetismo italico, a quello che avviene in tutto il mondo», anche se non parevano dissipate le tracce delle polemiche antifemministe dei tempi della Rivoluzione francese (varie esperienze straniere, in compenso, avevano dimostrato che il voto non allontanava le donne dalla famiglia). Pur ammettendo che la soluzione era limitata, specie per le donne più impegnate al lavoro, egli sostenne il progetto, «primo atto di fiducia del Parlamento» verso la donna italiana e «primo e tardivo documento di giustizia».

Umberto Gabbi (fascista) sottolineò l'intento del governo di valorizzare la coscienza nazionale anche nei suoi elementi femminili, agendo come «un ardito nella moderazione». Contraddisse poi il colle-

ma non mancarono le parole di coloro che avevano più di un motivo di perplessità sul progetto di legge²⁸², peraltro subito controbattute dai sostenitori della riforma.

ga Lupi, secondo il quale le donne non avevano mai sentito la necessità del voto politico e non volevano rompere l'armonico sviluppo nei limiti delle attività proprie ai due sessi: Gabbi – oltre a negare le tesi dell'inferiorità fisica e intellettuale femminile – richiamò i mutamenti sociali che avevano indotto la donna a mutare i propri comportamenti (facendo buona figura nei nuovi ruoli), sostenne che non avrebbe avuto senso dare educazione alla donna senza metterla al servizio di tutti, invocò «ragioni di giustizia» e di ordine sociale per giustificare l'impegno amministrativo, meritato per gli sforzi profusi durante la guerra e conveniente per chi avrebbe beneficiato della sensibilità femminile su certi temi.

Convinto del sostegno al d.d.l. era Marco Arturo Vicini (fascista), un tempo contrario al voto femminile, fino alla concessione del suffragio universale maschile – che non permetteva di considerare più degni di partecipare all'amministrazione locale gli analfabeti rispetto a donne di elevato livello culturale – e all'esperienza della Grande Guerra. Egli rivendicò per le donne il diritto a discutere e scegliere gli amministratori locali in base ai loro interessi, contestò l'idea che il voto potesse turbare l'ordine e l'armonia della famiglia (la grande massa di donne sarebbe rimasta «quella che è ora, la dolce, la cara compagna dell'uomo, l'angelo della famiglia, l'educatrice dei figli») e sollecitò a indagare le esperienze straniere (a partire dal Colorado e dall'Australia) in tema di elettorato femminile per verificare la mancanza di conseguenze indesiderabili. Discutibile appare oggi il passaggio secondo cui all'estero le elettrici hanno pure mostrato il buon senso «di eleggere uno scarsissimo numero di donne, riconoscendo così che, se deve esser lecito alla donna partecipare alla vita pubblica [...], le cure della vita pubblica debbono essere lasciate di preferenza all'uomo, che vi ha maggiore competenza e maggiori attitudini»; interessante, tra le ragioni per approvare il d.d.l., l'importanza di non sottrarre il diritto di voto amministrativo alle donne italiane delle terre irredente, che l'avevano esercitato sotto il dominio dell'Austria-Ungheria; colpisce leggere anche che «La donna meridionale, che ha vivezza d'ingegno anche maggiore di quella settentrionale, seguirà i progressi della donna del Nord, con passo egualmente accelerato».

Ultimo a intervenire a favore del d.d.l. fu il relatore di minoranza Giacomo Acerbo. Egli configurò il voto delle Camere come scelta non sulla riduzione del suffragio universale, ma solo su quanto si ritenesse equo e morale un così diverso trattamento tra i due sessi. Dovette anche cercare di configurare quella scelta come «fascista», rispondente ai canoni ideali e di prassi di quel partito: dall'apertura dell'elettorato alle donne ci si poteva attendere un sostegno maggiore 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 occorre un partito e un governo abbastanza forti per ottenere risultati; l'ammissione al voto era solo uno dei modi di «fare accedere verso la responsabilità nazionale elementi sempre nuovi», al fine di «dare una organizzazione sempre più omogenea, sempre più vasta, sempre più potente, alla nostra Patria». Altro argomento decisivo era la necessità di uniformarsi a «quasi tutti i paesi civili del mondo», che avevano introdotto il suffragio femminile almeno parziale: era vero che l'Italia aveva avuto storicamente un ruolo chiave nell'elaborazione del diritto, ma più che creare aveva assorbito, rielaborato e diffuso nozioni di altra provenienza, dunque non guardare oltreconfine era poco opportuno. Acerbo tornò anche sulla questione del ruolo familiare della donna (decisamente mutato col mutare della società) e fece notare che la questione dell'elettorato femminile era in realtà già stata espressamente trattata nella relazione di Mussolini al re per lo scioglimento della precedente legislatura e nessuno dei «nuovi critici», nei mesi precedenti, aveva manifestato perplessità in materia.

²⁸² Angelo Manaresi, anch'egli fascista, pur votando a favore («è tanta la fede che io ho nell'uomo che ci guida, al quale noi abbiamo demandato tutta la somma dei poteri in momenti difficili, e che ha dimostrato [...] di essere veramente il veggente mandato all'Italia dal destino, che darò voto favorevole [...], se quest'uomo lo chiederà») argomentò il suo giudizio negativo in Commissione. Negò che fosse in discussione la capacità intellettuale della donna, «superiore all'uomo per potenza e per profondità di sentimento», o che si dovessero porre freni alla sua libertà diversi da quelli che lei sceglieva di darsi. A suo dire, la riforma non era sentita nel paese, stante la «infinitesima parte di donne [...] oggi organizzata in associazioni politiche», mentre a volere il suffragio sarebbe stata «una esigua schiera di nobili, gentili ed egregie donne, avulse però dalla vita delle classi femminili lavoratrici» di cui parlava anni prima Andrea Costa; né accettava che una riforma tanto importante fosse portata avanti da una minoranza, poiché «le questioni del voto sono quelle più vicine alla grande massa degli uomini, hanno risonanza nella vita di tutti i giorni»; allo stesso modo, riteneva che si dovesse guardare, più che al di fuori dei confini nazionali, «nelle radici potenti della nostra vita di latini» e alla nota preclusione ai diritti politici e amministrativi che l'antica Roma – cui il fascismo guardava – poneva a carico della donna.

Nel suo discorso a Montecitorio, Mussolini – dopo aver negato che l'estensione del suffragio fosse una questione di democrazia o aristocrazia, di nord o di sud – sottoli-

Manaresi non riconosceva la serenità femminile in politica: ricordava «la brutalità che le donne rose della mia terra, recavano nelle competizioni politiche», credeva che l'elettrice «difficilmente [...] sarà di partito diverso dell'uomo che fedelmente ama; la disparità di opinioni politiche si avvererà solo là dove non sia sentimento di amore, ma freddezza e indifferenza» e temeva turbamenti della pace e tranquillità familiare introducendovi l'elemento politico, senza doversi attendere progressi sociali. Né accettava l'idea dell'elettorato amministrativo femminile come esperimento, ritenendo che non si potesse tornare indietro ma solo andare oltre, fino al voto politico, quando – a suo dire – «le donne, nella grande maggioranza, o si disinteressano della questione, o sono al voto nettamente contrarie».

In cortese ma chiara contrapposizione a Manaresi, intervenne subito dopo Egilberto Martire (fascista). Secondo lui, in Italia non ci si era mai seriamente scontrati sulla “questione femminile”, perché nella tradizione (latina, romana e cristiana) non si era mai negata «la spirituale eguaglianza dei sessi», per cui è la stessa tradizione ad affermare «nel campo giuridico e anche nel campo politico la capacità della donna ad assumere funzioni ed uffici di governo» (come il medioevo e figure quali l'Abbadessa avevano dimostrato, prima del regresso rappresentato dalla Rivoluzione francese e dal codice napoleonico, che schierò l'autorizzazione maritale e altri istituti volti a sottolineare l'inferiorità della donna).

Benché il deputato considerasse la suffragista come «deformazione caricaturale della donna», egli sapeva che l'esclusione delle donne dal voto aveva conseguenze inaccettabili (come il fatto che «la morte del *pater familias* cancell[asse] senz'altro ogni efficienza nella vita politica del paese di una unità familiare», rendendo irrilevante il censo della vedova con figli minori o della nubile). Tutto il contesto, in realtà, era cambiato: «oggi la donna – notò con realismo Martire, in risposta all'antica citazione di Zanardelli – 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». Se la macchina «ha distrutto il focolare come entità produttiva», occorreva dunque permettere al carattere della donna di esprimersi «nelle nuove condizioni della convivenza» e chiedersi se la «partecipazione espressa definitivamente nel diritto di suffragio, non possa rappresentare un'utile contribuzione di valori», per educare i cittadini (purché la donna mantenesse la propria specificità e non si credesse, come aveva ammonito Gladstone decenni prima, che l'ingresso delle donne in politica avrebbe portato mutamenti radicali). Paradossalmente, per Martire il suffragio femminile era un'opportunità di affermare i valori e la missione domestica femminili in ogni settore della società, politica locale compresa.

Tornando agli avversari del d.d.l. Federzoni, si schierò contro anche Ruggero Grieco (comunista), latore anche di un ordine del giorno – bocciato dall'aula – per affermare «la eguaglianza dei sessi di fronte al suffragio amministrativo e politico basato sul principio del diritto di voto a tutti i produttori che non sfruttano lavori altrui». A suo dire, la letteratura dimostrava come fosse la borghesia a non voler far entrare nella lotta politica la donna, avendo una «concezione animalesca» della sua funzione nella società. Per Grieco l'unico elemento sulla base del quale riconoscere l'elettorato (anche politico) alla donna era il lavoro, in quanto elemento della produzione nella società capitalistica e titolo per intervenire alla vita politica in difesa degli interessi delle classi: non poteva dunque accettare un progetto di legge che «assicura il voto alle signore e lo nega alle donne lavoratrici e alle donne di casa».

Chiuse gli interventi contrari al disegno di legge Dario Lupi, che tentò di liberarsi dell'etichetta di (unico) oppositore al suffragio delle donne. Ritenne non necessaria una riforma di cui si era parlato per sessant'anni senza farla e disse che le posizioni parlamentari favorevoli al voto non avevano «rispondenza né risonanza nell'animo del paese», al di là del periodo seguente alla “sentenza Mortara” (con la successiva discussione della petizione Mozzoni e la nomina della Commissione ministeriale voluta da Giolitti, che però finì col dare responso negativo dopo sei anni); nemmeno nelle ultime settimane, con la pubblicazione delle relazioni, l'argomento sarebbe entrato in modo significativo nel dibattito. Tale indifferenza al tema del voto, per Lupi, era segno «di superiorità morale, di un più equilibrato buon senso, di un più sano istinto femminile» delle donne italiane, rispetto a quelle di altri paesi. Quanto al contenuto del progetto di legge, a dispetto della sua (apprezzata) moderazione, per il deputato conteneva «gravi pericoli», a partire dal rischio che le categorie escluse dal voto reclamassero a gran voce l'estensione dell'elettorato (con i riflessi di tutto ciò sull'ordine pubblico), dopo che già la concessione del suffragio universale maschile era apparsa a Lupi e ad altri un errore. Non c'era, da parte del relatore di maggioranza, l'idea di un'inferiorità intellettuale della donna, ma una doppia convinzione; che il voto non giovasse né alla donna (visto il livello avvilente della politica e la condizione delle donne italiane, non peggiore rispetto ai paesi in cui le cittadine votavano) né alla forza dello Stato (che avrebbe fatto meglio a indurre la donna a tornare alle funzioni domestiche dopo gli sconquassi della guerra).

neò 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 nei confronti delle doti femminili («io credo ad esempio che la donna non abbia grande potere di sintesi, e che quindi sia negata alle grandi creazioni spirituali»). Agli eletti del suo partito che erano contrari all'innovazione normativa e potevano dare l'impressione di una forza di governo spaccata, peraltro, non lasciò margine di 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»²⁸³.

La convinzione con cui queste frasi sono state pronunciate da Mussolini appare singolare, se solo si considera che – come si è già anticipato fin dall'inizio di questo capitolo – già nel 1926, anno in cui sarebbe dovuta entrare in vigore la disciplina delle liste elettorali amministrative femminili, fu introdotto l'ordinamento podestarile²⁸⁴, sostituendo tutte le figure amministrative elettive (consiglieri comunali e sindaco) e di nomina con una figura nuova indicata dal Governo, il podestà. Quella che la dottrina contemporanea²⁸⁵ aveva sostanzialmente definito 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 legislatore²⁸⁶, fu in realtà preludio di una dura battuta d'arresto della stessa tendenza: per quasi vent'anni non si sarebbe più parlato di elettorato attivo (e

²⁸³ A.P., XXVII Legislatura del Regno (1ª sessione) – Camera dei Deputati, tornata del 15 maggio 1925 – resoconto stenografico, pp. 3630-3632.

²⁸⁴ Ciò avvenne in un primo tempo con la legge 4 febbraio 1926, n. 237 («Istituzione del Podestà e della Consulta municipale nei comuni con popolazione non eccedente i 5000 abitanti»), successivamente il disegno fu completato con il regio decreto 3 settembre 1926, n. 1910 («Estensione dell'ordinamento podestarile a tutti i comuni del regno»).

²⁸⁵ M. D'AMELIO, *Il suffragio elettorale femminile*, cit., p. 155. Lo stesso D'Amelio, in qualità di relatore di maggioranza al Senato per il d.d.l. Federzoni, aveva chiuso la sua relazione dicendo che «L'odierno disegno di legge è un documento di un processo storico indefettibile» (A.S. n. 188-A, p. 30), segno che anche lui forse non avrebbe immaginato che l'intero elettorato (non solo femminile) sarebbe stato archiviato in fretta dal fascismo.

²⁸⁶ Dopo la l. n. 4167/1877, con cui si ammetteva che la donna facesse da testimone negli atti pubblici e privati, l'emancipazione sarebbe proseguito con l'ammissione delle donne nelle Congregazioni di carità (l. 17 giugno 1890, n. 6972) e nelle liste dei probiviri (l. 15 giugno 1893, n. 295), 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. 4 giugno 1911, n. 487 (con altre aperture sulle scuole medie); era arrivata nel frattempo la l. 20 marzo 1910, n. 121, con l'elettorato attivo e passivo delle donne nelle Camere di commercio e, come si è visto, sarebbe entrata in vigore alcuni 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.

men che meno 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 potesse dirsi nuovamente possibile il voto delle donne (venendo qui in considerazione il profilo attivo dell'elettorato), 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».

A capo del governo in quel momento c'era – per la seconda volta – Ivanoe Bonomi, il cui esecutivo aveva anche il compito di deliberare provvedimenti con forza di legge: non era in funzione, infatti, alcuna assemblea rappresentativa, anche non elettiva (come sarebbe stata la Consulta nazionale, istituita con d. lgs. lgt. 5 aprile 1945, n. 146). Quale "Costituzione provvisoria", era in vigore il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, fonte che aveva recepito i contenuti del c.d. "patto di Salerno", a partire dalla decisione di "congelare" la questione istituzionale – dunque sulla scelta della forma che l'Italia post-fascista e post-bellica avrebbe dovuto avere – fino alla liberazione del territorio nazionale e alla scelta da parte del popolo italiano, che a quel fine avrebbe eletto «a suffragio universale diretto e segreto», l'Assemblea costituente²⁸⁷.

La decisione di eleggere quell'organo doveva essere considerata unitamente all'abrogazione espressa (all'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 completamente nuovo (l'Assemblea costituente) e il venir meno di ogni organo elettivo anche astrattamente ricollegabile a quello che aveva operato durante il Regno d'Italia rendeva più facile distaccarsi da qualunque legge elettorale fosse stata in vigore prima e, in particolare, dalle disposizioni che individuavano la platea degli elettori.

²⁸⁷ 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)*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 389-396.

L'ultimo testo unico in materia di elezioni politiche, tra le fonti precedenti all'avvento del fascismo, risale 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, com'era avvenuto negli anni precedenti; il fatto, peraltro, che l'ultima operazione di allargamento (da suffragio quasi universale maschile a universale maschile) fosse stata fatta con la l. 16 dicembre 1918, n. 1985 che era rubricata «concessione del diritto elettorale a tutti i cittadini i quali hanno prestato servizio militare nell'esercito e nella marina mobilitati» (era questo in effetti lo scopo dell'art. 1, mentre 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 attivo²⁸⁸.

Il fatto che il d.l. lgt. n. 151/1944 avesse parlato di «suffragio universale» poteva essere letto in chiave storica, applicando dunque l'ultima sua versione praticata in Italia, quella maschile; l'assenza di ulteriori specificazioni, tuttavia, consentiva senza problemi di configurare anche un suffragio universale *tout court*, che estendesse l'elettorato (attivo) anche alle donne. Elemento determinante, ovviamente, sarebbe stata la volontà dei partiti rappresentati in quell'insolito e anomalo governo-legislatore²⁸⁹.

L'articolato del d. lgs. lgt. n. 23/1945 constava di sole quattro disposizioni (compresa l'ultima, dedicata all'entrata in vigore della fonte). In base all'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». Il testo, come si vede, si occupa solamente dell'elettorato attivo: si vedrà all'inizio del prossimo capitolo quali implicazioni questo potesse avere sulla titolarità dell'elettorato passivo.

²⁸⁸ Così A. ROSSI-DORIA, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Giunti, Firenze 1996, p. 22.

²⁸⁹ 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 invece nel precedente governo a guida Bonomi.

L'art. 2 ordinava la compilazione delle 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 elettorali – dunque dall'elettorato attivo e passivo - «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 al di fuori dei locali autorizzati, che dunque dovevano sottostare a un verdetto di “indegnità”, a differenza delle prostitute attive nelle case di tolleranza²⁹⁰ (una disparità che sarà eliminata solo nel 1947).

Chi ha ricostruito, soprattutto dal punto di vista storico, il percorso che ha portato all'emanazione del decreto legislativo luogotenenziale appena visto, ha riscontrato una sostanziale concordia dei partiti sul punto, con speciale riguardo alle due maggiori forze politiche (Dc e Pci) e ai loro personaggi di spicco²⁹¹, al di là di perplessità espresse con poca evidenza o riguardanti temi “collaterali” rispetto all'estensione del suffragio²⁹². A colpire, in realtà, è la scarsa pubblicità data al d. lgs. lgt. n. 23/1945, in parte certamente dovuta alla mancanza di una qualunque forma di organo rappresentativo e al fatto che la guerra in quel momento 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 1944²⁹³, la questione arrivò in discussione in una seduta del Consiglio dei Ministri del 30 gennaio 1945 come terzo punto all'ordine del giorno, senza che vi fosse stata alcuna seria discussione prima, tra i partiti e nel dibattito pubblico (ovviamente oltre a quanto era avvenuto tra '800 e '900 ed è stato visto nei paragrafi precedenti).

²⁹⁰ 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*, Binklink, Roma 2006, pp. 170-175.

²⁹¹ La proposta dell'estensione del suffragio sarebbe arrivata da Alcide De Gasperi e sostanzialmente 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*, Mondadori, Milano 1968, p. 357, ripreso da E. BETTINELLI, *Alle origini della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano 1982, p. 43; collima il ricordo con le memorie di T. ANSELMINI, *1946: Il voto alle donne in Italia. C'era una grande attesa...*, in *Storia delle donne*, 2006, pp. 283-286, spec. 283).

²⁹² Le perplessità maggiori, ma comunque 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 gran parte delle donne su posizioni più moderate e conservatrici, per cui in sede di Assemblea costituente i suoi eletti avrebbero costantemente tenuto una posizione contraria all'obbligatorietà del voto.

²⁹³ L'episodio viene richiamato in A. ROSSI-DORIA, *Diventare cittadine*, cit., p. 25.

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 la decisione non era stata preceduta da particolari mobilitazioni delle donne per ottenere quel risultato: anche per questo, varie cittadine – non di rado colte di sorpresa – non scacciarono l'impressione poco gradevole, per cui il suffragio femminile poteva essere interpretato come una sorta di concessione o «elargizione», senza dunque avere riguardo per i meriti conquistati nel tempo dalle donne²⁹⁴

Quale che fosse la ragione, l'elettorato attivo femminile arrivò e – alla pari di quello maschile, richiese di essere regolato: vi si provvide con il d. lgs. lgt 10 marzo 1946, n. 74, ossia con le «Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente». Se alcune delle disposizioni di quella fonte ebbero di fatto rilevanza per il voto delle donne o anche solo con il suo concreto esercizio²⁹⁵, altre citavano espressamente la parola «femminile» o «donne»: certe erano decisamente legate a quel momento storico e non hanno conservato il loro valore²⁹⁶, ma altrettanto non può dirsi per l'art. 34, comma 1, che prevedeva che la sala delle elezioni dovesse avere «una sola porta di ingresso aperta al pubblico, salva la possibilità di assicurare un accesso separato alle donne».

²⁹⁴ Cfr. E. BETTINELLI, *Alle origini della democrazia dei partiti*, cit., p. 37 e 43. Motivava la mancanza di discussione tra partiti collegandola «all'imbarazzo che si nasconde dietro l'apparente ovvietà della decisione» A. ROSSI-DORIA, *Diventare cittadine*, cit., p. 24. Si poneva il dubbio A. SFERRUZZA, *Concessione o conquista?*, in G. BONACCHI, M.I. VENZO (cur.), *La lunga marcia della cittadinanza femminile. 60° del voto alle donne*, Gangemi, Roma 2007, pp. 103-117. La stessa impressione della concessione paternalistica è condivisa di recente, sia pure all'interno di un'opera chiaramente di taglio divulgativo (ma non per questo meno attenta), da F.M. BATTAGLIA, *Stai zitta e va' in cucina. Breve storia del maschilismo in politica da Togliatti a Grillo*, Bollati Boringhieri, Torino 2015, p. 16.

²⁹⁵ È il caso, ad esempio, dell'art. 44, comma 2, il quale stabiliva: «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 fin dall'inizio le velleità di taluni mariti che, magari invocando l'art. 144 c.c. («Il marito è il capo della famiglia [...]»), avrebbero pensato di entrare in cabina a seguito della moglie, anche solo per accertarsi che non agisse in modo da annullare 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 fin dalle premesse incompatibile con l'uso del rossetto o trucchi affini, nella probabile ipotesi che, per inumidire la striscia gommata, si utilizzasse la lingua, col rischio di sporcare la scheda e, dunque, di farla annullare per la presenza di un segno di riconoscimento.

²⁹⁶ Si trattava, in particolare, dell'art. 6, lett. d), e) e g), che escludevano dall'elettorato attivo (e passivo) coloro che erano state ispettrici nazionali 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. A questa deve aggiungersi l'art. 5, n. 10, che ribadiva l'esclusione dall'elettorato delle donne esercenti la prostituzione fuori dalle case di tolleranza.

Si trattava, a ben guardare, di una cosa diversa dall'art. 5, comma 3 della l. n. 2125/1925, che prevedeva che le donne votassero alle elezioni amministrative in sezioni separate (a meno che fossero state troppo poche per giustificare la spesa per la costituzione di un ulteriore seggio), anche se parte dello spirito della norma si era conservato. All'epoca dell'introduzione della norma – pur non essendo stato detto esplicitamente, nemmeno nelle relazioni Mussolini e Federzoni – c'era l'idea condivisa di voler evitare condizionamenti di qualunque tipo sulla donna neo-elettrice, senza contare che fino a pochi decenni prima era stata proposta la soluzione del voto domiciliare, ritenendosi poco opportuno che le donne assistessero alle operazioni elettorali); nel 1946 non erano state ammesse sezioni distinte per sesso, ma si era voluta conservare la possibilità (non certo l'obbligo) di mantenere un ingresso separato, quasi a voler preservare la pudicizia femminile in un momento considerato tanto delicato.

La disposizione, pur risentendo decisamente della morale del tempo, sarebbe rimasta decisamente a lungo nell'ordinamento giuridico italiano, in particolare nell'art. 42, comma 1 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 – vale a dire il testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati – che conservava la stessa formulazione dell'art. 34, comma 1 del d. lgs. lgt. n. 74/1946. In numerose occasioni quella previsione aveva suscitato l'imbarazzo dei governi²⁹⁷, anche in considerazione del nu-

²⁹⁷ Su tutti, si ricordi l'intervento pubblico di Giuliano Amato nel 2006, quando era 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. Mi accingo a farlo io, prima, fra l'altro, che i rappresentanti di altre culture che ora convivono in Italia con la nostra, ne traggano spunto per considerarci partecipi delle stesse arretratezze che imputiamo loro e per chiederci di non infastidirli nella loro inaccettabile lettura dei loro testi sacri» (G. AMATO, *Separati al seggio. Cambierò la legge*, in *Corriere della Sera*, 26 ottobre 2006, pp. 1 e 17).

Nemmeno Amato, da ministro, riuscì tuttavia a far rimuovere quella disposizione, che fu ovviamente riprodotta anche nelle *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione*, predisposte dalla Direzione centrale dei servizi elettorali del Ministero dell'interno. Lo dimostrò, tra l'altro, anche il tentativo interessante e meritorio di “tradurre” in un italiano corrente e comprensibile quello stesso 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, poi trasfuso nel volume M.A. CORTELAZZO, C. DI BENEDETTO, M. VIALE (cur.), *Le “Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione” tradotte in italiano. Omaggio al Ministro dell'Interno*, Cleup, Padova 2008, pp. 33 e 140: lì, infatti, si parla di seggio con «una sola porta d'ingresso (a meno che non vi siano ingressi separati per

mero di interventi che negli anni si sono susseguiti in materia elettorale senza però toccare quel riferimento; si è dovuta attendere la legge n. 52/2015 perché finalmente, donne e uomini non potessero più essere, nemmeno potenzialmente, separat* all'ingresso²⁹⁸.

uomini e donne)», segno evidente che – a dispetto delle lodevoli intenzioni di Amato – la disposizione era ancora lì.

²⁹⁸ 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 Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Rcs MediaGroup, 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, unico testo a non essere stato fatto oggetto di questioni di legittimità costituzionale nel cammino che ha portato la legge elettorale del 2015 davanti alla Corte, generando poi la sentenza n. 35/2017.

CAPITOLO II

Rappresentanza di genere: dalla conquista dell'elettorato passivo alle norme costituzionali (originarie e riformate)

SOMMARIO: 1. La conquista dell'elettorato passivo: una lacuna colmata (o un'omissione corretta) *in extremis*. — 2. Partecipazione politica e rappresentanza di genere nella Costituzione. — 2.1. Il concetto di uguaglianza e di parità negli artt. 3, 37 e 48 Cost. — 2.2. L'inserimento del principio di parità di accesso nell'art. 117 Cost. (e i suoi travagliati precedenti). — 2.3. L'art. 51 Cost., dalla genesi alla riforma. — 3. Percorsi e orizzonti riformatori della XVII legislatura.

Accanto agli sforzi volti all'ottenimento dell'elettorato attivo, meritano la massima attenzione i passaggi con cui nell'ordinamento italiano si è giunti prima all'estensione dell'elettorato passivo anche alle donne, poi – sia pure dopo lungo tempo, superando non poche resistenze e attraverso numerosi tentativi non sempre riusciti – all'incremento della loro presenza all'interno delle assemblee elettive, attraverso meccanismi finalizzati al riequilibrio della rappresentanza di genere.

La questione – come in precedenza – sarà affrontata da un punto di vista essenzialmente giuridico, visto il taglio complessivo di questo lavoro; non mancheranno, tuttavia, riferimenti a ricerche e riflessioni maturate in altre discipline ogni volta che ciò sarà ritenuto necessario.

1. La conquista dell'elettorato passivo: una lacuna colmata (o un'omissione corretta) *in extremis*

Come si è visto, l'elettorato attivo era stato esteso alle donne con il d. lgs. lgt. 1° febbraio 1945, n. 23; è altrettanto noto, tuttavia, che in quel testo non c'era il minimo cenno all'elettorato passivo, per nessun tipo di elezione prevista a quel tempo.

Sulle ragioni di questa lacuna si è interrogata da tempo pregevole dottrina¹, oscillando tra le tesi dell'intervento normativo affetto da approssimazione e della scelta deliberata di non concedere una capacità elettorale piena alle donne. Da una parte, infatti, è l'intera formulazione del decreto a tradire «anche sul piano formale una certa improvvisazione»², legata anche alla sua incompletezza. Dall'altra, l'espressa assenza nei tre articoli di quella fonte di ogni riferimento, anche solo *per relationem*, all'elettorato passivo rendeva lecita la supposizione (e, parimenti, fondato il timore) di una «intenzionalità di una limitazione dei diritti politici delle donne»³; c'era, del resto, il rischio concreto che tale barriera riguardasse le elezioni di ogni livello, comprese quelle amministrative⁴, per le quali paradossalmente il diritto di voto alle donne era già stato sancito vent'anni prima, con la legge n. 2125/1925 (benché, lo si è già detto, questa non abbia avuto alcuna applicazione per il venir meno dell'elezione dei consigli comunali).

Che si trattasse di dimenticanza involontaria o di omissione voluta⁵, 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 analogha disposizione esplicita per quanto riguarda le elezioni comunali; già due mesi prima, tuttavia, l'art. 12 del d. lgs. lgt. 7 gennaio 1946, n. 1 – emanato per provvedere alla «Ri-

¹ E. BETTINELLI, *Alle origini della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano 1982, pp. 36-38.

² Ivi, p. 37. Non respinge questa ricostruzione, parlando di «approssimazione» nella redazione del decreto A. ROSSI-DORIA, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Giunti, Firenze 1996, p. 23.

³ E. BETTINELLI, *Alle origini della democrazia dei partiti*, cit., p. 37.

⁴ Sul punto 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» permetteva di 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 comunque una seconda lettura dettata da «ragioni meno "maliziose"» (la consapevolezza, cioè, che era già iniziata la compilazione delle liste maschili secondo le regole vigenti fino alla fine di gennaio del 1945 e che l'inserimento dei nomi delle donne nella stessa lista da parte del medesimo personale avrebbe comportato robuste e indesiderabili perdite di tempo, certamente da evitare) E. BETTINELLI, *Alle origini della democrazia dei partiti*, cit., p. 44.

⁵ C. SEPE – *Presentazione*, in C. SEPE e P. IZZI DI PAOLO (cur.), *Il voto alle donne cinquant'anni dopo*, Comune di Roma – Ufficio Progetti donna (IPZS), Roma 1996, p. XXI – qualifica l'assenza di riferimenti come «segno di una scelta della classe politica che ha ceduto a delle pressioni, ma in qualche misura riflette [...] i giudizi di fondo che la società esprime», rifiutandosi di parlare di «dimenticanza casuale»; si noti che nello stesso volume M. CHIAIA (p. XXXV) parlava di «un paradossale errore, quasi un lapsus legislativo, successivamente corretto» e di un «equivoco sostanziale», mentre A. ROSSI-DORIA (*Il voto alle donne nel 1945*, p. 66) in questa sede si limita a parlare di una dimenticanza che «[n]on appare in ogni caso casuale». Analogamente, di «assenza che non può essere semplicemente interpretata come il semplice frutto di una approssimazione o distrazione» parla da ultimo P. GABRIELLI, *Il primo voto. Elettrici ed elette*, Castelvecchi, Roma 2016, p. 33.

costituzione 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 vi era dubbio che tale formula (la più ampia e indeterminata possibile) 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, per lo meno alle elezioni comunali.

Tanto le prime elezioni amministrative – tenutesi in varie date, a partire dal 10 marzo 1946 – quanto quelle per la formazione dell'Assemblea costituente del 2 e 3 giugno 1946, dunque, le donne poterono partecipare con pieno diritto di elettorato, attivo e passivo. Si realizzò così, per intervento del legislatore, la coesistenza delle qualità di elettrici ed «eleggibili», legittima ai sensi dell'art. 24 Statuto Albertino: come si è visto, del resto, l'aveva già ritenuta astrattamente possibile quarant'anni prima – dandone però un'opinione implicitamente negativa – la Corte di cassazione di Roma, nella già vista pronuncia⁶ con cui aveva annullato la cd. “sentenza Mortara”.

Anche grazie a tali interventi normativi, alle elezioni tenutesi nel 1946 hanno potuto presentare la loro candidatura non poche donne e alcune riuscirono a essere elette. Furono oltre 2000 all'interno dei consigli comunali (7 delle quali ottennero la carica di sindaco⁷), solo 21 nell'Assemblea costituente⁸: costoro tuttavia furono determinanti nel dare forma alle nuove regole in tema di partecipazione politica ed elettorale.

2. Partecipazione politica e rappresentanza di genere nella Costituzione

Il lavoro intenso condotto all'interno dell'Assemblea costituente non poteva non produrre disposizioni costituzionali di assoluto rilievo in materia di partecipazione

⁶ V. Cass. Roma, sez. civ., 4-15 dicembre 1906, in N. SBANO (cur.), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 185-193, spec. 192; sulla vicenda, già trattata nel precedente capitolo, si riveda almeno L. LACCHÈ, «Personalmente contrario, giuridicamente favorevole». La «sentenza Mortara» e il voto politico alle donne (25 luglio 1906), in N. SBANO (cur.), *Donne e diritti*, cit., pp. 99-151.

⁷ Per dati più completi sulle prime consultazioni elettorali v. R. FORLENZA, *Le elezioni amministrative della prima Repubblica. Politica e propaganda locale nell'Italia del secondo dopoguerra (1946-1956)*, Donzelli, Roma 2008.

⁸ Ricorda G. FANELLO MARCUCCI, *Il contributo delle donne all'Assemblea costituente*, in AA.VV., *Le donne e la Costituzione*, Camera dei Deputati, Roma 1989, p. 120, come le elette siano state pari al 3,7% di tutti i componenti dell'Assemblea costituente (9 per la Dc, altrettante per il Pci, 2 per il Psi e 1 per il Fronte dell'Uomo qualunque).

delle donne alla vita politica e istituzionale. Alcuni articoli si occupano in modo esplicito di questioni di genere fin dall'entrata in vigore della Costituzione; 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 entro la quale vanno collocati gli interventi normativi per promuovere una democrazia maggiormente paritaria.

2.1. 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'aver 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»⁹.

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»¹⁰ – che i costituenti ritennero di inserire all'interno del primo comma dell'art. 3¹¹ per escludere che «alcune qualità o caratteri dei cittadini, tassativamente elencati, possano mai avere rilievo nelle leggi, salvo che non vi sia una

⁹ G. PALMA, *Elettorato e liste elettorali* (voce), in *Enc. dir.*, XIV vol., Giuffrè, Milano 1965, par. 3.

¹⁰ Corte cost., 17-23 marzo 1966, n. 25 (pres. Ambrosini, rel. Bonifacio).

¹¹ 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 particolare, l'art. 2 tra quelli della proposta a firma di Giorgio La Pira e Lelio Basso in materia di principi 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 stata 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).

giustificazione costituzionale»¹², creando in questo modo una sorta di «presunzione d'illegittimità costituzionale»¹³. 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»¹⁴ del principio di uguaglianza (formale) fissato nella prima parte della disposizione in esame¹⁵: questo, inevitabilmente, ha riflessi sulle affermazioni contenute negli artt. 48, comma 1 (elettorato attivo per tutti i cittadini, «uomini e donne», maggiorenni) e 51 Cost. (condizioni di uguaglianza per uomini e donne per l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive).

Per una comprensione complessiva del valore del principio di uguaglianza in tema di partecipazione politico-elettorale delle donne, tuttavia, non si può prescindere dal secondo comma dell'art. 3: esso contiene – con la formulazione del principio di uguaglianza sostanziale – la chiave fondamentale per i successivi interventi normativi, pure di natura costituzionale, che avrebbero interessato l'elettorato femminile, nell'ottica di un effettivo cammino verso la parità anche dal punto di vista dell'eleggibilità¹⁶.

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,

¹² A. CELOTTO, *Art. 3, 1° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006, par. 2.3.3. Su una posizione analoga, già molto prima, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 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 (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1975 (*Principi fondamentali*). 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*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, tomo II, Cedam, Padova 1985, p. 659; riprende la tesi, per esempio, G.P. DOLSO, *Art. 3*, in S. BARTOLE, R. BIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008, p. 19.

¹³ Cfr. L. PALADIN, *Corte costituzionale, ult. loc. cit.*

¹⁴ A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)* (voce), in *Enc. giur.*, XXXII vol., Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 1994, p. 7.

¹⁵ Interessante la lettura che dà del principio di uguaglianza – considerando per intero l'art. 3 Cost. – E. PACIOTTI, *La donna nelle istituzioni*, in AA.VV., *Lettura al femminile della Costituzione. Per conoscere e verificare valori, conquiste e inadempienze*, s.e., 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 tutela di quella differenza che è costituente dell'identità femminile». Si tratta di una lettura che pare ampiamente debitrice delle elaborazioni tanto del femminismo dell'uguaglianza, quanto di quello della differenza.

¹⁶ 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, *Parità dei sessi* (voce), in *Enc. dir.*, XXXI vol., Giuffrè, 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*, Cedam, Padova 1984, spec. p. 27.

impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»¹⁷, si possono ricondurre nell'alveo dell'uguaglianza sostanziale come obiettivo da raggiungere quelle misure via via predisposte dal legislatore – pure sulla scorta delle revisioni costituzionali su cui ci si diffonderà più avanti – per accrescere e consolidare «l'effettiva parte-

¹⁷ Le parole «di fatto» erano già presenti nell'articolo formulato da La Pira e Basso, ma in altra collocazione: «È compito della società e dello Stato – recitava il secondo comma – 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 il vocabolo «limitando» avvenne su proposta di Palmiro Togliatti: egli riconosceva il valore di quelle parole, ma voleva accontentare pure il repubblicano Francesco De Vita, che chiedeva di sostituirle – nella posizione originaria – con «di diritto», per affermare «l'uguaglianza 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: «[...] 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'uguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana”. Voi direte che questo è un pleonasma. 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. [...] Or bene, 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 (cur.), *Le donne della Costituente*, Laterza, 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).

cipazione» delle donne «all'organizzazione politica [...] del Paese», attraverso la rimozione – o almeno l'aggiramento – di vari 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»¹⁸: 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»¹⁹, e in particolare nell'ambito del lavoro e della previdenza sociale²⁰; non a caso, ci si ricollega 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 donna²¹. 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 reale», del popolo davvero sovrano e che partecipa per intero, senza che alcuni gruppi ne siano più facilmente esclusi)²², che emerge da una lettura complessiva dell'art. 3 Cost.

Se ci si concentra sull'ambito elettorale, peraltro, la questione si presenta assai più delicata: occorre tenere conto dell'enunciazione dell'uguaglianza del voto *ex art.* 48,

¹⁸ La citazione è tratta da A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, 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*, Giuffrè, Milano 1995 (prima edizione 1983).

¹⁹ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 10. V. pure G.P. DOLSO, *Art. 3*, cit., p. 33 ss.

²⁰ Per un'analisi su questi aspetti, cfr. A. GIORGIS, *Art. 3, 2° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006, par. 2.2.1, 2.3.1 e 2.5.

²¹ V. almeno T. TREU, *Art. 37*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1979 (*Rapporti economici - Tomo I*), pp. 146-231; M. FORTINO, *Parità dei sessi* (voce), cit., par. 7; L. ANTONIOLLI DEFLORIAN, *Parità tra uomo e donna* (voce), in *Digesto disc. priv.*, Utet Giuridica, Torino 2000; C. SALAZAR, *Art. 37*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006; C. TRIPODINA, *Art. 37*, in S. BARTOLE, R. BIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., pp. 363-370; M. BARBERA, *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro (I - Profili sostanziali)* (voce), in *Enc. giur.*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 2008.

²² Le parti virgolettate sono tratte da U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, 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*, Vallecchi, Firenze 1969, II, p. 379 ss., spec. p. 399.

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’uguaglianza formale²³ e come una sorta di argine e di “eccezione” a un’espansione «senza freni»²⁴ del valore a sua volta “eccezionale” dell’uguaglianza 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” relative alle liste elettorali, con la sentenza n. 422/1995²⁵; in seguito il legislatore avrebbe seguito altre strade, anche intervenendo direttamente sul dettato costituzionale, come si vedrà in seguito.

L’art. 48 Cost., comunque, rileva qui innanzitutto – pur riferendosi all’elettorato attivo, non a quello passivo – per il primo comma²⁶, che provvede «a rendere esplicita e a dare forma giuridica al principio (fondamentale) del suffragio universale, inteso nella sua massima latitudine»²⁷. 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 femminili²⁸. Un traguardo costituzio-

²³ V. però l’ulteriore lettura del concetto di “voto eguale” in U. 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 il politologo Stein Rokkan – «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 non comporta, per Romagnoli, sminuire il suffragio universale, ma il «metterne in luce il carattere contraddittorio che ha acquistato nelle società capitalistiche»: se il cittadino non è messo in condizione di esprimere davvero le sue convinzioni nell’esercizio dei propri diritti politici, questi non può dirsi realmente “uguale”.

²⁴ 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» secondo P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna 1984, p. 399. Analogamente – già prima della sentenza n. 422/1995 della Corte costituzionale e ovviamente prima 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.

²⁵ Corte cost., 6-12 settembre 1995, n. 422 (pres. Baldassarre, red. Ferri).

²⁶ 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 (cur.), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli 2007, p. 11.

²⁷ T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1984 (*Le Camere - Tomo I*), p. 44.

²⁸ 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*

nale, volendo, già anticipato – nella discussione all’Assemblea costituente – dalla definizione del principio di uguaglianza formale nel primo comma dell’attuale art. 3²⁹.

La dottrina – benché alcuni tra gli esponenti più autorevoli abbiano ritenuto che non vi fosse bisogno di sottolineare che anche le cittadine erano elettrici³⁰ – 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»³¹: 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

origini della democrazia dei partiti, cit., p. 263; sulla stessa linea E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 1.3.

²⁹ È il caso di notare, tra l’altro, che la formulazione del futuro art. 48 Cost. approvata a maggioranza in I Sottocommissione ricalcava almeno 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, il democristiano Umberto Tupini – 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 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 esercitano 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»: per quanto interessa qui, il testo si mantenne sostanzialmente identico nei lavori dell’aula, ma in sede di coordinamento finale si ritenne di sostituire 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, in base al quale «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 all’interno della 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 (v. A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – II Sottocommissione, sed. 10 settembre 1946, n. 12 – resoconto sommario, pp. 159-168).

³⁰ T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., p. 44; v. pure E. BETTINELLI, *Diritto di voto* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, 1990, par. 2.

³¹ Così E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, ult. loc. cit.; di puntualizzazione ritenuta «preferibile» dai costituenti parla F. FURLAN, *Art. 48*, in S. BARTOLE, R. BIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 485.

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»³².

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»³³, 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, esplicita 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»³⁴, ingrediente che pare 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.

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

Oltre alle disposizioni costituzionali analizzate fin qui, altri due articoli risultano assai importanti per il tema trattato in questo lavoro: il riferimento è agli artt. 51 e 117, comma 7 Cost. È opportuno, tuttavia, considerarli a parte, poiché 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 in merito (l'art. 117, comma 7). Sarà dunque bene dar conto dell'evoluzione delle disposizioni, indagando le ragioni che hanno condotto alla duplice revisione costituzionale e considerando almeno in parte gli effetti derivanti dalle modifiche (per poi rinviare altre riflessioni alla trattazione delle leggi in materia di pari opportunità).

³² Di nuovo T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., p. 44 (v. anche p. 50).

³³ M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino 2016, p. 33.

³⁴ T. MARTINES, *Art. 56-58*, cit., p. 50. Sul concetto di «capacità politica», cfr. C. LAVAGNA, *Capacità di diritto pubblico* (voce), in *Enc. dir.*, VI vol., Giuffrè, Milano 1960, spec. par. 7.

Il primo intervento del legislatore ha riguardato l'art. 117 Cost., in occasione della nota riforma del Titolo V della Parte Seconda della Carta, ottenuta con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Di certo in quel frangente l'attenzione è stata attratta soprattutto dal nuovo assetto di poteri tra Stato e Regioni, specie quanto all'innovato riparto di competenze legislative dettato dai commi 2, 3 e 4 dell'articolo in questione; tuttavia, qui viene in considerazione il comma 7, introdotto con la "novella" costituzionale del 2001, in base al quale «[l]e 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 formulazione³⁵, come si vedrà, rappresenta una sorta di anticipazione del principio di promozione delle pari opportunità che sarebbe stato inserito due anni più tardi nell'art. 51 Cost.: a ben guardare, il testo dell'art. 117, comma 7 appare una crasi tra le due proposizioni del primo comma dell'art. 51 (in quel momento non ancora sottoposto a revisione) e, nella sua prima parte, il già analizzato secondo comma

³⁵ 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, che 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», posta 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 quelle regionali); nessuno di questi, però, conteneva riferimenti più estesi, verso l'uguaglianza 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. Se 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 alcun emendamento presentato fino ad allora: eventuali proposte devono essere state aggiunte in sede di comitato ristretto.

La fusione dei due commi – che di fatto 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.

dell'art. 3, che ha fissato a livello costituzionale il principio di eguaglianza sostanziale, qui espressamente considerato dal punto di vista del sesso.

Benché nei lavori parlamentari – in questa sede³⁶ – non se ne faccia diretto cenno all'inizio, l'inserimento di queste norme nell'art. 117, in particolare della seconda proposizione, è direttamente 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 presenza femminile più consistente all'interno di quegli organi, mediante la previsione di "quote" minime all'interno delle liste. Questa fase sarà ampiamente trattata nel prossimo capitolo, dando molto spazio alla nota – e discussa in dottrina – 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. (ovviamente nel testo allora vigente). Già ora, però, si può ricordare che c'era la consapevolezza, specie tra le elette al Parlamento, che il numero di donne presenti nelle assemblee elettive fosse decisamente diminuito dopo l'intervento della Consulta: era necessario trovare comunque il modo di ottenere «che nelle istituzioni sia presente una parte non minoritaria della nostra società» e, in particolare, di evitare «che la parte maggioritaria del paese stia fuori»³⁷, senza che ciò costituisse in alcun modo – come emerse nettamente dai lavori parlamentari – la tutela di una "minoranza disagiata"³⁸.

Dai lavori parlamentari si intende pure che questa norma veniva inserita come necessario *pendant* di un'altra revisione costituzionale che si stava compiendo. Era in fase di seconda deliberazione il testo unificato con cui il Parlamento voleva intervenire sulle Regioni a statuto speciale – e sulle Province autonome – per estendere a esse il modello dell'elezione diretta del Presidente: il procedimento si sarebbe concluso con

³⁶ Come accennato nella nota precedente, nella XIII legislatura si era dato avvio a un tentativo di revisione dell'art. 51 Cost., inaugurato dalla proposta a prima firma della deputata dei Democratici di sinistra Claudia Mancina (Atto Camera n. 5758) e proseguito da 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 più volte la sentenza n. 422/1995 della Consulta. Sul punto, peraltro, si rimanda al paragrafo 2.3.

³⁷ Citazioni tratte dall'intervento di Rosanna Moroni (A.P., Camera dei Deputati – XIII legislatura, sed. 21 settembre 2000, n. 775 – resoconto stenografico, p. 29). In questo 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 parlerà meglio in seguito.

³⁸ 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*, Cedam, Padova 2008, p. 65. Insiste giustamente nel non considerare le donne come una minoranza G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3283 ss., spec. 3291-3292.

l'entrata in vigore della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2. Nella parte in cui il testo dettava disposizioni sulla legge con cui stabilire la forma di governo e le modalità di elezione degli organi, in seguito all'esame di vari emendamenti³⁹ era stato 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»⁴⁰.

³⁹ Furono presentati sei emendamenti additivi alle disposizioni sullo statuto della Regione 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 identici 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»), poi approvato e riprodotto pure per gli altri statuti.

⁴⁰ È utile ripercorrere la discussione scorrendo i lavori parlamentari (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 alle elezioni e di un calo di partecipazione delle donne alla vita politica crescenti. L'intervento sugli statuti speciali voleva anticipare «una revisione più generale della Costituzione» relativa anche alle altre elezioni (stessa posizione di Karl Zeller, Svp) e «costituire la prima risposta positiva e concreta» alla sentenza n. 422/1995: se l'uguaglianza 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 delle 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»: occorre «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 proprio emendamento (che applicava l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi anche alla formazione delle liste regionali) alle altre formule, ma riconobbe la propria posizione 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 bastassero le affermazioni di uguaglianza formale tra i sessi e della necessità di «azioni positive tali da attuare una democrazia realmente paritaria» (pure con la revisione dell'art. 51 Cost.): era importante riproporre nelle leggi regionali il principio di equilibrio della rappresentanza. Sulla stessa scia l'intervento di Stefania Prestigiacomo (Fi), che però lamentava – col collega Piergiorgio Massidda – come gli emendamenti del centrosinistra si fossero “appropriati” dei contenuti 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 presto anche 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 (Pdc): 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

L'aggiunta operata dalla legge di riforma del Titolo V, dunque, serviva «anche per ristabilire un equilibrio [...] saltato» dopo l'introduzione – non ancora operante, visto che l'*iter* parlamentare non era concluso – del principio di equilibrio della rappresentanza dei sessi negli statuti speciali⁴¹, ritenendo «impensabile» che una norma analoga non valesse pure per le Regioni ordinarie⁴².

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 in politica; 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 invece 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: la disposizione da introdurre con 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): lei aveva colto che le candidature alle elezioni 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 iniziare a riflettere «perché la politica rappresenti davvero gli interessi e i bisogni di tutti» (sul punto insisteva pure Teodoro Buontempo, An, non senza accenti polemici contro il rischio di creare «riserve indiane» per le donne). Elisa Pozza Tasca (Democratici), per parte sua, sottolineava – guardando anche a esperienze straniere – che «la mancanza di donne è un *deficit* 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 queste norme «particolari» – inizialmente relative al solo «caso Sicilia» – senza un disegno più ampio, che coinvolgesse tutte le Regioni e che riguardasse la questione femminile *tout court*, con una discussione approfondita (era la posizione di Sandra Fei, An, e di Maria Celeste Nardini, Prc).

Interessante, guardando agli effetti dell'emendamento proposto dalla Commissione, è il dibattito scaturito dalle 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 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, con la consapevolezza che – tanto in questo caso, quanto 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 Corte costituzionale), ma il loro potere precettivo ne esce ridotto, rispetto ad altre formulazioni testuali esaminate in Parlamento.

⁴¹ La dottrina aveva peraltro 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

In quella sede, peraltro, sorsero dubbi sulla formulazione, per l'uso del verbo all'indicativo presente («promuovono») ritenuto «cogente» specie all'interno delle 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, secondo alcuni parlamentari, avrebbe comportato un'indebita compressione dei diritti – verosimilmente dei soggetti intenzionati a presentare candidature, che non avrebbero potuto comporre la lista in piena libertà – e il contrasto tra la disciplina sulla formazione delle liste e quella per le candidature a Presidente (per le quali, essendo singole, è impensabile invocare soluzioni paritarie)⁴³. 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»⁴⁴.

Lo stesso dibattito parlamentare, peraltro, si è premurato di segnalare 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 partire 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

capo ai legislatori regionali un vero dovere giuridico di uniformarsi nello svolgimento della loro competenza» – e soprattutto perché appaiono un difficile compromesso tra il canone di uguaglianza formale (che ritiene il genere del tutto 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 G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica*, cit., pp. 559-567 – e per la difficoltà di leggere quelle misure di riequilibrio come azioni positive *ex art.* 3, comma 2 Cost. (poiché mancherebbe una reale attenzione alle singole situazioni di svantaggio, come 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 uguaglianza).

⁴² 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.

⁴³ Era l'opinione, ad esempio, 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. Adirittura, 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.

⁴⁴ Così Rosanna Moroni (A.P., Camera dei Deputati – XIII legislatura, sed. 20 settembre 2000, n. 774 – resoconto stenografico, p. 29).

elettive⁴⁵ (ovviamente interpretando quella «parità» alla luce del principio di uguaglianza sostanziale e ponendo attenzione, più che al momento della candidatura, alla fase del concorso con gli altri candidati). Non stupisce, in ogni caso, che all'interno del dibattito parlamentare si sia cercato di replicare con prudenza e cautela (forse fin troppa, avendo a mente i risultati che si volevano ottenere) alle perplessità – certo non inedite – sollevate via via sull'opportunità di introdurre norme a tutela dell'accesso paritario alle cariche elettive (risultato da raggiungere invece, secondo alcuni a seguito di un'evoluzione culturale di elettori e partiti⁴⁶).

Va detto che 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: sulla questione si discusse nel Comitato incaricato di approfondire il tema «Parlamento e fonti normative». Nell'ipotesi di articolato ivi elaborata, la proposizione «Le leggi elettorali e le altre leggi prevedono strumenti e modalità per promuovere l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi» era stata collocata al comma 2 del riformando art. 55, all'inizio della Parte Seconda e nella prima disposizione dedicata al Parlamento⁴⁷; l'inserimento della

⁴⁵ Lo ha ricordato Maretta Scoca (Udeur) nel suo intervento (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 sia introdotto pure negli statuti delle Regioni ordinarie.

⁴⁶ V. gli interventi di Angela Napoli (An), Elio Veltri (Ds-Idv), nonché quelli – concitati e discussi – di Rinaldo Bosco e Carlo Fongaro (Lega Nord).

⁴⁷ 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): occorre «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 di inserire una formula negli articoli sul modo di elezione e sui requisiti di eleggibilità per le Camere, ritenendo 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 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»; condividevano il problema sollevato da D'Alessandro Prisco la presidente del Comitato Ersilia Salvato (Prc) e la relatrice Dentamaro.

disposizione, peraltro, era frutto, oltre che dell'iniziativa dei parlamentari interessati, di espresse sollecitazioni di personalità femminili di rilievo della società civile⁴⁸.

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 politica e sociale è [...] compresso e mortificato», il testo 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 dell'articolato 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) risultava integrato col comma – identico nella formula e nella collocazione a quello poi mantenuto nella relazione-articolato presentata in Plenaria – che manteneva l'espressione «equilibrio della rappresentanza tra i sessi» usata nelle due proposte viste, precisando che tale condizione era da «promuovere» (come suggerito da Soda) e non ad opera delle sole leggi elettorali, ma anche delle «altre leggi» (secondo l'auspicio espresso da D'Alessandro Prisco). Da registrare che per Armaroli l'equilibrio nella rappresentanza tra i sessi 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 fece modificare 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).

⁴⁸ V. l'audizione (il 4 aprile) di Silvia Costa, già deputata Dc-Ppi e allora presidente della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. 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 democratica, a partire da una verifica dell'attuazione dei principi costituzionali di uguaglianza e degli strumenti ed istituti a ciò preposti»: l'ex parlamentare chiedeva «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».

Delle parole di Costa – A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. 4 aprile 1997, n. 16 – resoconto stenografico, pp. 482-487 – interessano le riflessioni 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 su possibili soluzioni da adottare 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 Camera e Senato sono eletti «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, si legge nell'intervento, «all'attività del legislatore ordinario»). La seconda suggeriva l'inserimento in Costituzione di una norma transitoria, come «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», che potesse creare pure «condizioni di pari opportunità – si trova nell'intervento – nell'accesso alle liste». La terza riguardava l'introduzione di un principio generale di indirizzo al legislatore ordinario, perché introducesse nelle nuove leggi elettorali il principio di riequilibrio della rappresentanza.

Nella Bicamerale la disposizione fu qualificata come volta a «elevare il tasso di democraticità dell'ordinamento e migliorare la qualità stessa della democrazia, colmando un *deficit* che nessuno oggi può onestamente disconoscere»: la formulazione si riferiva, oltre che alle leggi elettorali, «anche a strumenti indiretti che possono introdursi in qualsiasi scelta legislativa»⁴⁹. Dopo un dibattito intenso⁵⁰, il testo finale – la disposi-

⁴⁹ 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 utilizzate e i dati forniti a sostegno delle proprie tesi hanno indotto alcune 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 (cur.), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano 1999, p. 183.

⁵⁰ Marco Boato (Verdi) aveva depositato due emendamenti per mutare il comma 2 con «[I]e leggi elettorali promuovono l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi». 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 poi limitare la norma alle leggi elettorali (come gli emendamenti Boato), ma estenderla a «tutti i possibili strumenti indiretti», così 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 con la sentenza del 1995.

Nel dibattito (A.P., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. ant. 19 giugno 1997, n. 41 – resoconto stenografico, p. 1537 ss.) interloquirono posizioni distanti. 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 A. PIZZORUSSO, E. 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 stesse 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.

Non sono mancati sostegni convinti 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 nella formulazione originaria: era la tesi di Francesco D'Onofrio (Ccd), condivisa dal verde Maurizio Pieroni e da Adriana Pasquali (An), pure disponibile a valutare la formula «la legge promuove», al pari di Claudia Mancina (Ds). Difendeva la collocazione del comma nell'articolo sulla

zione fu rinumerata come art. 84, comma 2⁵¹, poi come art. 77, comma 2⁵² – assunse la formula «La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi», più stringata e generica, ma sempre con un riferimento al momento elettorale (evidentemente innanzitutto quello per rinnovare le Camere)⁵³. Il successivo venir meno delle

composizione del Parlamento Leopoldo Elia (Ppi), giustificando l'accento posto sulle leggi elettorali; non disdegnava però la formulazione «per alcuni tratti più plausibile» degli emendamenti Boato e bollava come «alquanto sbrigativa» in alcune parti della motivazione la sentenza n. 422/1995 della Corte (a suo dire difficilmente configurabile in vigenza della norma di cui si discuteva). Era a favore del comma, conscio di una struttura della politica a profonda 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». Lo stesso presidente della Commissione, Massimo D'Alema, era convinto della necessità di promuovere l'uguaglianza tra donne e uomini nella rappresentanza politica, senza che la norma apparisse a tutela di una minoranza; giudicava però «un poco farraginoso e prescrittivo» la previsione di «strumenti e modalità» e suggeriva interventi da perseguire in caso di opzione per un sistema uninominale, agendo sui rimborsi elettorali o regolando con cura le primarie.

Bocciati o ritirati gli emendamenti soppressivi (e respinto un subemendamento Pera volto a promuovere l'equilibrio della rappresentanza pure 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 esplicito 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*», poi approvata su proposta del Comitato ristretto, veniva proposta dalla relatrice Dentamaro (cogliendo un'indicazione di Boato), per sciogliere vari 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.

⁵¹ A.P., Atto Camera n. 3931 – Atto Senato n. 2583 – XIII legislatura, trasmesso alle Camere il 30 giugno 1997.

⁵² 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 sottoposto di nuovo alle Camere, dopo l'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 peraltro comparso 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, pur con la contrarietà di 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).

⁵³ Si noti, peraltro, che in A. PIZZORUSSO, E. 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 in mancanza di un riferimento specifico alla legge elettorale la formula scelta sarebbe rimasta «un auspicio che ci tranquillizza ma non serve assolutamente a nulla»). Personalmente, tuttavia, non mi pare 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

condizioni politiche per proseguire la discussione sulla riforma – e la sua conseguente cancellazione dal calendario dei lavori della Camera, richiesta dall'Ufficio di presidenza della Bicamerale – ha segnato il temporaneo accantonamento della norma in esame.

Il secondo tentativo va collocato 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 regionale⁵⁴: quelle proposte di modifica erano espressamente in continuità coi lavori sul tema della Commissione bicamerale⁵⁵. 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 maggioranza⁵⁶

l'art. 3 Cost. (soprattutto se si accoglie con le dovute cautele e un opportuno sguardo critico il contenuto della sentenza n. 422/1995). Per lo stesso motivo, non mi sento di concordare con la ricostruzione che della stessa 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 (cur.), *La parità dei sessi*, cit., 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 il presidente 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).

⁵⁴ Segnala M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, 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 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.

⁵⁵ 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», al quale avrebbero aderito anche i deputati Boato e Paissan, riformulando il loro emendamento 2.6 (che probabilmente, pur in assenza del testo originale, poneva la stessa norma nell'ultimo comma, aggiunto al Senato). A questi occorre 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, tuttavia, 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 quale sottolineava che 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 sia 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).

⁵⁶ Era stato il ministro per le riforme istituzionali Antonio Maccanico a esprimere 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

– 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 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 refe-

l'equilibrio tra i sessi nelle candidature elettorali» (Boato, tuttavia, aveva subito chiarito che la formulazione licenziata dalla Bicamerale non assicurava la rappresentanza elettiva, dunque il problema non si poneva). Il dibattito era destinato ad animarsi dopo l'intervento di Claudia Mancina (Ds), favorevole all'introduzione in Costituzione dell'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 una rapida calendarizzazione dei progetti di legge costituzionale per introdurre lo stesso principio nell'art. 51 Cost.

In seguito, in aula si sono formati due diversi schieramenti, trasversali alle appartenenze partitiche e ai sessi di chi è intervenut*. 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 elettorale maggioritario) da Angela Napoli (anch'ella di 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, c'era chi 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 positivamente, per dare un segnale di rilievo e per non rimandare ulteriormente 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 (Pdc), pure se contraria alla cornice normativa in cui il principio sarebbe stato inserito, che a suo dire riduceva «la rappresentanza, la democrazia, la partecipazione effettiva», e più in generale al tono «sgradevole» assunto dal dibattito) e Sergio Sabattini (Ds, che pure aveva suggerito di raggiungere un accordo per una modifica costituzionale generale e ritirare gli emendamenti, per evitare che, in caso di loro bocciatura, fosse respinto 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». Risultano interessanti anche i pareri delle due prime firmatarie degli emendamenti poi respinti, Argia Valeria Albanese (Ppi-Democratici) e Anna Maria De Luca (Fi): entrambe segnalavano l'importanza di cogliere l'occasione introdurre la regola del 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».

rendum 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’uguaglianza 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 1995⁵⁷.

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 cd. «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 d’intervento rispettivamente delle Regioni a statuto speciale e ordinario⁵⁸ – qualche effetto l’abbiano avuto, anche solo per non privare del tutto

⁵⁷ 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, che 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 molto simile è A. MANGIA, *Rappresentanza «di genere» e «generalità» della rappresentanza*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 91-92; L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi*, cit., p. 74 (ora anche in L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, il Mulino, 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».

⁵⁸ A.M. 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), mentre 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 possano 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 forse si dovrebbe parlare di un «obiettivo da raggiungere, [...] un miglioramento in qualche aspetto della vita della comunità», riprendendo R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio* (1977), il Mulino, 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 mate-

di senso l'intervento del legislatore⁵⁹. Pur rendendosi conto dell'anomala collocazione del principio di parità in una disposizione che si occupa del riparto di competenze legislative⁶⁰, in molti riconoscono nella disposizione aggiunta un *quid novi* che permette d'introdurre congegni antidiscriminatori⁶¹: ciò anche e proprio in nome del principio di uguaglianza sostanziale parzialmente ribadito nel comma in esame⁶², benché non ci sia accordo sulla reale portata dell'innovazione costituzionale.

C'è chi ha sostenuto che la formulazione generica dell'art. 117, comma 7 consentirebbe misure per porre rimedio 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 pluralistica⁶³. Altre posizioni, più aperte, hanno mostrato di ritenere possibile uno spazio più o meno ampio per interventi più consistenti del legislatore, compresi

ria 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».

⁵⁹ È la tesi, esplicita, di C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 2002 (*Elezione diretta del Presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*), p. 126.

⁶⁰ 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 (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 129-130; di collocazione «sorprendente» parla C. 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 R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 1.2. (e, più o meno sulla stessa linea, E. PALICI DI SUNI PRAT, *Parità di genere* (voce), 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» A.M. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica*, cit., p. 136.

⁶¹ Pare propenso a tale lettura, pur non esprimendosi apertamente sul livello di cogenza della novella costituzionale F. BENELLI, *Art. 117, co. 2 ss*, in S. BARTOLE, R. BIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 1064.

⁶² Nota in modo lucido – quasi in risposta al già 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 R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *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'uguaglianza sostanziale è oggi nella partecipazione politica, nelle condizioni reali della cittadinanza democratica e dell'accesso alle cariche elettive», sottolineando pure che, per lo meno a quel tempo, per queste istanze «l'affermazione di uguaglianza 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 A.M. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica*, cit., p. 133.

⁶³ 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.

alcuni tipi di quote elettorali, specie quelli non troppo “invasivi”⁶⁴: questo in ragione della sufficiente chiarezza del nuovo disposto costituzionale, che secondo alcuni sarebbe tale da consentire quegli stessi strumenti “forti”, con particolare riguardo alla fase delle candidature (sulla base del riferimento all’«accesso [...] alle cariche elettive»)⁶⁵, 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 che si può 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 sessi⁶⁶.

È bene interrogarsi – oltre che sugli interventi resi ammissibili dalla riforma – anche sull’effettiva cogenza delle nuove disposizioni: occorre chiedersi, in altre parole, se le Regioni, con l’entrata in vigore dell’art. 117, comma 7 Cost. siano obbligate ad adottare certe misure, o se sia data loro una semplice facoltà, con un “margine di manovra” più ampio rispetto al passato. Anche qui la dottrina non è unanime: c’è chi ritiene che la disposizione apra spazi, ma lasci sostanzialmente al legislatore (regionale stavolta) «la scelta tra un ampio ventaglio di misure atte a promuovere le candidature femminili», dalle misure più deboli a quelle più incisive come le quote⁶⁷. Altri, invece, sono convinti del valore precettivo e cogente delle nuove norme di rango costituziona-

⁶⁴ 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 M. CARTABIA, *Il principio della parità*, cit., p. 133.

⁶⁵ 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*, il Mulino, 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 C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 126.

⁶⁶ Cfr. soprattutto L. CARLASSARE, *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (cur.), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Cedam, Padova 2002, p. 43 ss.

⁶⁷ R. TOSI, *Le «quote» o dell’eguaglianza apparente*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi*, cit., p. 108.

le⁶⁸, tesi che pare più convincente, anche sulla base della formulazione del testo che non contiene formule 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 dottrina⁶⁹, 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)⁷⁰: dell'evoluzione di questa disposizione, dunque, è il caso di parlare ora.

2.3. L'art. 51 Cost., dalla genesi alla riforma

Già all'indomani dell'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 pure il complesso di valori e principi costituzionali, per considerare legittime misure antidiscriminatorie – anche nella forma di

⁶⁸ Rileva uno «specifico obbligo per le Regioni, in quella prospettiva di concorrenza all'inveramento dei principi costituzionali» A.M. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica*, cit., p. 134. Diversamente da quanto affermato alla nota precedente, dell'art. 117, comma 7 che «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 (cur.), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, 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 A. 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 ID. (cur.), *Donne, politica e processi decisionali*, Giappichelli, Torino 2004, p. 47. Sulla cogenza, ma con una visione almeno in parte negativa (cosa che si ripercuote sui ridotti “spazi di manovra” lasciati al legislatore regionale) sembra concordare anche G. CHIARA, *La “pari opportunità” elettorale dei sessi*, cit.

⁶⁹ V. ad esempio E. PALICI DI SUNI PRAT, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappichelli, 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.).

⁷⁰ V. ad esempio M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *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 (cur.), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Giuffrè, 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).

azioni positive “forti” – anche con riguardo alla normativa elettorale statale⁷¹. A costo-ro, tuttavia, si affiancava un significativo numero di studiosi, i quali erano convinti che, per ottenere lo stesso risultato, fosse imprescindibile un intervento sul testo dell’art. 51 Cost., poiché 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 oggetto di una trattazione approfondita in seguito; per ora basta ripercorrerne i punti fondamentali, anticipando i commenti sulla stessa nella misura in cui apparirà necessario. Per il giudice delle leggi, il principio di uguaglianza formale *ex art. 3, comma 1 Cost.* aveva posto l’irrelevanza 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 uguaglianza 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’uguaglianza sostanziale *ex art. 3, comma 2 Cost.* poteva venire in 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, mirerebbero 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

⁷¹ E. 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 R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *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.».

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 *de-cisum* della Corte⁷², 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.⁷³: 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 candidati⁷⁴.

Era pur vero che, 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»⁷⁵, 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 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 proprio dalle norme censurate⁷⁶. In particolare, sarebbe stato arduo – e, verrebbe da dire, 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, poiché fino al 1946 le cittadine non avevano avuto reale accesso nemmeno all'elettorato attivo⁷⁷:

⁷² 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.

⁷³ U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3268 ss.

⁷⁴ *Ivi*, p. 3270.

⁷⁵ M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost.*, cit., p. 34, che sul punto rinvia ancora a G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica*, cit., p. 582 ss.

⁷⁶ 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*, Università degli Studi di Trento, Trento 1997, pp. 51-52. Pienamente in linea con quest'asserzione L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., p. 35.

⁷⁷ V. M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Giappichelli, Torino 2006, p. 33 ss.; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino 2011, p. 29 ss. Del resto, M.V. BALLESTRERO, "Goals are good but quotas are

voler trovare in quella disposizione costituzionale, nata in quel contesto⁷⁸, un chiaro riferimento a una «assoluta eguaglianza tra i due sessi» che non consenta neppure 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 differenze⁷⁹, appariva e appare davvero poco ragionevole⁸⁰.

Del resto, 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»⁸¹), poteva esserci comunque spazio per una lettura che considerava «il sesso al fine di attuare politiche di parità sostanziale»⁸², in senso evidentemente “positivo” e con un occhio molto più attento all'uguaglianza sostanziale *ex art. 3, comma 2 Cost.*⁸³ Prima di analizzare l'intervento di revisione costituzionale

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».

⁷⁸ La stessa Consulta ne era consapevole, avendo riconosciuto (punto 3 del *Considerato in diritto*) che l'espressione «dell'uno e dell'altro sesso» era in apparenza «superflua», ma il suo uso 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».

⁷⁹ 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 anche in ID., *Eguaglianza, donne e diritto*, cit., spec. p. 232 (nel testo però l'autrice riporta, non correttamente, l'espressione «dell'uno e dell'altro sesso», variante che giova alla lettura da lei data, ma non risponde alla realtà).

⁸⁰ Sul punto è molto chiaro A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. FALCONE (cur.), *Verso una democrazia paritaria*, cit., p. 58: «In un contesto in cui un diritto fondamentale, come il diritto politico di essere eletti e di partecipare attivamente alla vita politica, 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».

⁸¹ U. POTOTSCHNIG, *Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51 (Art. 97, 3° comma, sezione II [art. 51])*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1994 (*La Pubblica amministrazione*), p. 367.

⁸² V. per esempio M. CAIELLI, *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come azioni positive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi*, cit., p. 50.

⁸³ Nello stesso senso v. B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi*, cit., p. 99.

dell'articolo in questione, dunque, vale la pena ripercorrere la genesi dello stesso art. 51, per lo meno della parte che qui interessa, così da contestualizzare meglio il valore e la portata della modifica.

Nel Progetto di Costituzione, il contenuto del poi approvato art. 51 era suddiviso in due diverse disposizioni: all'interno dell'art. 45, i cui primi tre commi sarebbero stati trasfusi con qualche ritocco nell'art. 48 Cost., era presente anche un comma 4 in base al quale «[s]ono eleggibili, in condizioni di eguaglianza, tutti gli elettori che hanno i requisiti di legge», in questo caso senza alcuna indicazione relativa al sesso⁸⁴; l'art. 48 del Progetto, per parte sua, recitava al suo comma 1 «Tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizioni d'eguaglianza, conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite da legge», la cui struttura sarebbe stata conservata nel primo comma dell'art. 51 Cost., sia pure con l'aggiunta del riferimento alle cariche elettive e dopo alcune modifiche testuali di rilievo⁸⁵.

⁸⁴ Una delle prime proposte sull'elettorato passivo alle donne fu avanzata nella II Sottocommissione da Salvatore Mannironi (Dc): lui chiese di 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 l'espressione «e le elettrici». Il presidente Umberto Terracini (Pci), però, la ritenne «superflua»: «nessuno certamente penserà di ritornare su una decisione 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).

Quanto alla discussione in sede di I Sottocommissione (per la quale si rimanda alla nota n. 28, in cui era già stata affrontata la genesi del futuro art. 48 Cost.), Aldo Moro aveva proposto di scindere elettorato attivo e passivo in due articoli distinti, ma la proposta fu bocciata. Il seguito del dibattito fece emergere un articolo il cui primo comma – nel testo suggerito dal presidente Umberto Tupini (Dc) – era così formulato: «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).

Subito dopo si esaminò un altro articolo elaborato da 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 alle loro attitudini e facoltà». Il testo approvato divenne «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 proposto da Togliatti («secondo le norme stabilite dalla legge») e modificato da Dossetti (A.P., Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione – I Sottocommissione, sed. 15 novembre 1946, n. 38 – resoconto sommario, p. 391 ss.).

⁸⁵ 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 poi 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, ad esempio in quelli che riguardano le 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 cui aderiva il qualunquista Francesco Colitto, quanto all'incapacità femminile alle funzioni giudiziarie, cosa che però non sarebbe risultata chiara con il riferimento all'idoneità). A Molè rispose con risolutezza Maria Federici (Dc), ritenendo «non [...]»

Nel *plenum* dell'Assemblea costituente, il comma 4 dell'art. 45 del Progetto venne soppresso⁸⁶ e la previsione relativa alle cariche elettive fu trasferita nel primo comma dell'art. 48⁸⁷: in quella sede fu grande l'impegno delle "madri costituenti" per eliminare dal testo ogni possibile fonte di ostacoli e sbarramenti all'accesso alle cariche (e ai pubblici uffici) sopravvissuta al lavoro in Commissione⁸⁸. Caduto il riferimento alle at-

ammissibili queste discriminazioni» e tali affermazioni di incapacità (ma Molè insisteva nel dire che «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 riformulato 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 distinzione di sesso, razza, religione e fede politica. / A tali impieghi si accede mediante concorso». L'espressione «salvo le limitazioni stabilite dalla legge», prima collocata dopo il riferimento al sesso, venne anteposta su proposta del presidente 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 riteneva inopportuna la soppressione («un concorso per soli maschi indetto dall'Accademia militare per arruolamento di allievi ufficiali, 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 di 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 del testo, tuttavia, la formula «d'ambo i sessi» fu nuovamente inserita ed entrò nella formula poi discussa in Assemblea costituente.

⁸⁶ Fu approvato l'emendamento soppressivo di Aldo Bozzi (Pli), ma aveva presentato una proposta identica pure 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.).

⁸⁷ 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, 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 (cur.), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, 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».

⁸⁸ Fu ancora Maria Federici a illustrare due emendamenti (uno dei quali 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».

titudini, l'aula approvò la versione definitiva della disposizione: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge»⁸⁹.

Il riferimento alle attitudini, appropriato nelle disposizioni dedicate al lavoro, li 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 preconetto». Il riferimento alle norme di legge, poi, 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 uguaglianza, 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 è dato sapere – 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 nelle sue parole – in linea con lo spirito del tempo – «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.).

⁸⁹ Non può sfuggire il tono, tra il sarcastico e l'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» (in realtà, 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, mostrò di non avere abbandonato l'idea di introdurre in Costituzione parole che consentissero alle Camere di intervenire sulle «attitudini» in base al sesso: «Ma è proprio possibile

I commentatori avevano evidenziato da tempo 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 storico di Weimar⁹⁰), 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 «convizione radicata e ampiamente condivisa che il riconoscimento di una piena equiparazione della donna all'uomo non doveva mancare neppure in sede di legislazione costituzionale»⁹¹. Si trattava certamente di una conferma e di una specificazione del principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*⁹², benché il riferimento ai «requisiti stabiliti dalla legge» avesse allarmato una parte della dottrina: essa temeva – anche sulla base di alcune posizioni rappresentate alla Costituente – che eventuali limitazioni e discriminazioni rivolte alle donne circa l'elettorato passivo (oltre che l'accesso ai pubblici uffici), vietate tanto dall'art. 3 quanto dall'art. 51, potessero fare di nuovo “indisturbato” ingresso come requisiti⁹³. Ciò non si è verificato in tutta la storia repubblicana⁹⁴, ma

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 da Federici e accolta da Merlin, con nuovo contorno di risate al suo «Accettiamo questa aggiunta: così siamo d'accordo e facciamo la pace» – 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, senza alcuna spiegazione: non trova delucidazioni neanche V. PAMIO, *Rapporti politici (artt. 48-54 Cost.)*, in A. CELOTTO (cur.), *Il coordinamento finale della Costituzione*, Editoriale Scientifica, 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 (prima 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. 79).

⁹⁰ 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 (cur.), *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze 1946, ora in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (cur.), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, Wolters Kluwer - Cedam, Milano-Padova 2016, p. 457 ss.

⁹¹ U. POTOTSCHNIG, *Le condizioni di ammissibilità*, cit. p. 364-365.

⁹² Cfr. già Corte cost., 21-28 novembre 1972, n. 166. Sul punto v. R. TOSI, *Art. 51*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 1990, p. 341.

⁹³ F.S. BERTOLINI, *Requisiti di eleggibilità e parametri di controllo della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 569 ss., spec. 571.

⁹⁴ Questo benché alcune leggi, obiettivamente, abbiano perseguito l'apertura dei pubblici uffici alle donne con molta moderazione, forse interpretando troppo alla lettera i principi di *gradualità* e *ragione-*

non ha impedito che ostacoli sociali e culturali rendessero ugualmente ardua la partecipazione attiva delle donne alla vita politica.

Se una parte degli studiosi ha cercato di rendere possibile una lettura dell'art. 51 Cost. indipendente dal riferimento ai cittadini «dell'uno o dell'altro sesso», per cui «l'articolo conserverebbe tutta la sua portata anche se quell'inciso non ci fosse»⁹⁵, era innegabile dall'inizio il potenziale che quelle parole – non aggiunte a caso – hanno conferito all'intera disposizione: esse hanno permesso, sia pure in un tempo non breve, di far cadere vari «rami secchi della legislazione», grazie soprattutto alla «forza trainante della realtà»⁹⁶ che ha saputo cogliere il valore della novità inserita nel testo costituzionale, anche per l'impegno delle donne elette in Assemblea 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 al ragionamento della Corte (da approfondire nel prossimo capitolo), la pronuncia dimostrava che l'art. 51, comma 1 Cost., «se aveva rappresentato una frontiera avanzata nel '47, [allora] rappresenta[va]

volezza da considerare nell'applicazione delle azioni positive (così come identificati soprattutto da M. ANIS, *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 componenti non togati, «almeno tre devono essere uomini», istituendo una quota non neutra, a favore di un unico sesso. La norma fu oggetto di due questioni di legittimità costituzionale, dichiarate infondate da Corte cost., 29 settembre – 3 ottobre 1958, n. 56 (pres. Azzariti, rel. Papaldo), con un'affermazione della Consulta incline a riconoscere discrezionalità al legislatore: «nel caso del primo comma dell'art. 51, se per “requisiti” si dovesse 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». Più in generale, la Corte sosteneva che «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 contemporanei 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. Successivamente, in senso critico, v. G. FERRARA, *Corte costituzionale e principio d'eguaglianza*, in N. OCCHIOCUPO (cur.), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, il Mulino, Bologna 1978, p. 89 ss.; L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza*, cit., pp. 37-38; E. PALICI DI SUNI PRAT, *Tra parità e differenza*, cit., p. 76.

⁹⁵ U. POTOTSCHNIG, *Le condizioni di ammissibilità*, cit., p. 367; v. però la critica di L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale*, cit., p. 232, che riteneva tale tesi «difficile [da] accettare».

⁹⁶ Queste efficaci espressioni sono tratte da M. FORTINO, *Parità dei sessi* (voce), cit., par. 4.

piuttosto una frontiera da superare»⁹⁷. Si fece allora strada l'idea che fosse almeno opportuno mettere mano all'articolo, per legittimare – senza più dubbi – ciò che il giudice delle leggi aveva duramente censurato. Nell'attesa di un'auspicabile «intensa quanto efficace azione di cambiamento e di crescita culturale»⁹⁸ della società italiana (ancora lontana, considerato il calo della rappresentanza femminile dopo la decisione del 1995), diventava importante scrivere nuove regole nella Carta costituzionale, sul modello – fatte le debite differenze – di quanto era avvenuto in Francia dopo alcune pronunce demolitorie del *Conseil constitutionnel*, che avevano portato il legislatore a una revisione costituzionale che si sarebbe conclusa con la legge n. 99-569⁹⁹.

Nella XIII legislatura – immediatamente successiva alla sentenza della Corte – furono presentate varie proposte di legge¹⁰⁰, dopo il cattivo esito della Bicamerale e il fallito inserimento del principio dell'equilibrio della rappresentanza tra i sessi all'interno della futura l. cost. n. 1/1999. Chi, in Parlamento, era convinto della necessità di intervenire a monte sulla disposizione più pertinente, collocata nella Parte Prima – e non solo, o non tanto, su quelle relative alle Regioni – aveva colto l'occasione per provocare e proseguire un dibattito *ad hoc* nelle aule parlamentari, esplicitando nelle relazioni il “precedente” della sentenza n. 422/1995 e l'esigenza di superarlo.

Il progetto più risalente non fu neanche esaminato in Commissione al Senato¹⁰¹. Alla Camera l'*iter* dei testi progredì in modo apprezzabile¹⁰², arrivando a concludersi in

⁹⁷ M. GIGANTE, *Il dibattito costituzionale*, cit., p. 39; l'espressione riprende – lo si vedrà – una frase di Claudia Mancina, relatrice del tentativo di revisione costituzionale dell'art. 51 nella XIII legislatura.

⁹⁸ L. CALIFANO, *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi*, in *Quad. cost.*, 2001, n. 1, pp. 140-142, spec. 141.

⁹⁹ Alla vicenda sarà dedicato spazio nel Capitolo VI, ma già ora è bene citare A. DEFFENU, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *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.

¹⁰⁰ 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 – Prestigiacoimo e a.

¹⁰¹ Il progetto D'Alessandro Prisco (la senatrice che voleva inserire il riequilibrio della rappresentanza nel testo discusso dalla Bicamerale) interveniva, oltre che sull'art. 51 Cost. (modificando i primi due commi: «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»), pure sugli artt. 56 e 58, relativi all'elezione di Camera e Senato, aggiungendo il comma: «La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale fra i sessi». La prima modifica voleva affermare «con un principio costituzionale il dovere del legislatore di attuare azioni di pari opportunità nell'accesso a uffici pubblici e a cariche elettive» (eliminando pure la sola espressione insidiosa del comma) e adottare un testo «più vincolante e meno ipotetico» per il se-

assemblea alla fine di gennaio del 2001, quando però ormai erano alle porte le elezioni

condo comma; le altre rendevano «esplicita e definitiva la costituzionalizzazione del principio del riequilibrio della rappresentanza» e offrivano al Parlamento «uno strumento idoneo e non più rinviabile».

¹⁰² Le proposte miravano a modificare l'art. 51 (5758, 6377, 6390, 6465), l'art. 55 (6308) o entrambe le disposizioni (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 quasi identica, 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 però l'intero articolo, seguendo in parte la proposta di Mancina («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. (al di là del precedente di Weimar) in tema di parità tra i sessi, ma riconobbe la rappresentanza politica come area di sostanziale «monopolio maschile», aggravato da una «autoesclusione femminile dall'elettorato attivo». Tra i rimedi non annoverò solo le quote (per le quali ravvisava potenziali 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 del finanziamento pubblico, concedendo crediti agevolati, dando più spazi di propaganda elettorale o introducendo quote «nelle nomine pubbliche di natura non rappresentativa»), senza però perseguire soluzioni poco «organiche», sullo stile dell'inserimento delle disposizioni negli statuti speciali, all'esame di Montecitorio in quegli stessi giorni (A.P., Camera dei Deputati – XIII legislatura, I Commissione, sed. 14 ottobre 1999 – resoconto sommario, p. 12 ss.).

Mancina costituì – ma era già 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 fosse sufficiente il contenuto dell'art. 3 Cost.): furono molti gli inviti a trattare soprattutto questioni «pratiche e concrete» (Rosanna Moroni e la presidente Jervolino) e a concentrarsi sulla sola modifica dell'art. 51, come sede ideale del principio generale di parità (Boato e Vincenzo Cerulli Irelli, Ppi).

A luglio fu presentato il testo unificato, che aggiungeva, in coda 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 ordinarie ispirate ai principi di promozione (dell'accesso delle donne alla politica) e di parità (col testo della riforma che teneva conto pure della revisione costituzionale francese in materia). La soluzione non soddisfò Boato, che riteneva «troppo limitativa» e «insufficiente» la formula, priva del riferimento teleologico all'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi; su una posizione affine era De Luca, certa che senza quell'indicazione si configurasse una «sorta di delega dai contorni indefiniti». Il testo base fu approvato, ma 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 si pronunciò contro gli 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; espresse parere negativo pure su 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). Fu invece approvato 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 nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive») e precisava che la parità di accesso è promossa «con appositi provvedimenti»: il testo, sul calco dell'art. 6 Cost., parlava di «apposite norme», ma fu modificato 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).

politiche¹⁰³: al Senato non iniziò nemmeno l'esame del testo e in quella legislatura ci si dovette accontentare dei frutti delle leggi costituzionali nn. 2 e 3/2001.

¹⁰³ Nella relazione – Atto Camera 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 in seno alla 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 occorrevo 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 quote di 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 devono essere considerate “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 (Pdc: per lei il «ruolo sociale complessivo attribuito alla donna» e «una politica modellata sulle attitudini maschili» erano un ostacolo all'accesso e all'ascesa delle donne in politica, per cui spesso si accontentano di «un unico ruolo, pesante ma definito e [...] per alcuni versi rassicurante: il ruolo all'interno della famiglia»; 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 allora 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 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 percor-

Il tentativo abortito nei primi mesi del 2001 suggerì alla politica di tentare di “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 precedenti¹⁰⁴. 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 sessi¹⁰⁵; altri riprendevano esattamente la formulazione che era stata approvata dall’aula di Montecitorio, cioè «La Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità di accesso tra donne e uomini»¹⁰⁶; altri ancora, pur agendo solo sull’art. 51, suggerivano soluzioni testuali diverse¹⁰⁷.

so 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)». Perplexità sull’utilità della riforma vennero da Mario Tassone (Cdu) e da Francesco Paolo Lucchese (Ccd).

Votarono contro la revisione Elena Ciapuscì (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, limpido 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», mirando 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.).

¹⁰⁴ 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.).

¹⁰⁵ A.C. nn. 303 e 355; A.S. n. 10. In questi casi, in particolare, i primi due commi dell’art. 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».

¹⁰⁶ A.C. nn. 61 (che riprendeva, nella relazione, gran parte del testo della relazione Mancina della XIII legislatura), 466, 1313.

¹⁰⁷ 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).

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 Bossi¹⁰⁸. 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, si era abbandonato il concetto di «parità di accesso» per adottare quello di «pari opportunità», forse ritenuto dagli estensori del testo più ricollegabile all'uguaglianza dei punti di partenza rispetto alla prima formula utilizzata (per non lasciare spazio, in particolare, 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» promozionali¹⁰⁹.

Benché l'*iter* della revisione costituzionale, dopo la presentazione del d.d.l. n. 1583, fosse diventato a “trazione” sostanzialmente governativa (l'esame delle proposte, in fondo, non era ancora iniziato), il compito di relatore di tutti i progetti abbinati fu affidato a un'esponente dell'opposizione¹¹⁰ – Elena Montecchi (Ds) – la quale si mostrò intenzionata a mettere a valore il lavoro svolto sul tema durante tutta la legislatura precedente: il proposito di base sarebbe stato «determinare un nuovo equilibrio costi-

¹⁰⁸ A.C. n. 1583.

¹⁰⁹ 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).

¹¹⁰ Non si dimentichi, peraltro, che la maggior parte delle proposte di revisione dell'art. 51 Cost. proveniva proprio dal centrosinistra.

tuzionale 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»¹¹¹, senza però far venire meno i dubbi di costituzionalità delle quote con riguardo agli artt. 3 e 48 Cost.

L'adozione della proposta governativa come testo base non impedì che, in sede di presentazione degli emendamenti, fossero rimesse in gioco praticamente tutte le formulazioni accantonate in un primo tempo; la stessa relatrice, tuttavia, depositò un proprio emendamento che, tra l'altro, reinseriva il riferimento agli «appositi provvedimenti»¹¹². L'approvazione della sua proposta fece arrivare nell'aula della Camera un testo – «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» – già identico a quello che sarebbe poi entrato in vigore con la definitiva approvazione della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1¹¹³: 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»¹¹⁴. Il dibattito parlamentare

¹¹¹ A.P., Camera dei Deputati – XIV legislatura, I Commissione, sed. 6 novembre 2001 – resoconto sommario, p. 35.

¹¹² L'espressione sarebbe stata aggiunta per recepire, secondo quanto detto da Antonio Macchiaro (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.).

¹¹³ 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; non essendo stata depositata alcuna valida richiesta di *referendum* confermativo, la legge costituzionale n. 1/2003 è entrata in vigore una volta trascorso il prescritto periodo di tre mesi dalla prima pubblicazione.

¹¹⁴ 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 formale, di tutti i cittadini. Se l'attuale formulazione dell'articolo 51 garantisce, infatti, la possibilità per tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso di essere

sul tema ha avuto toni ben lontani da quelli a tratti concitati che avevano caratterizzata i precedenti tentativi – più o meno riusciti – di inserire principi di democrazia paritaria all'interno dell'impianto costituzionale¹¹⁵; ciò nonostante, alcuni dei rilievi mossi in aula sono stati riproposti da parte degli studiosi e se ne darà debito conto.

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».

¹¹⁵ Anche per questo, preferisco stavolta non dare conto della dialettica nelle aule parlamentari, se non per le parti che risulteranno funzionali al seguito della trattazione, Faccio eccezione solo per 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. Questo è il mio approccio alla discussione. 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'articolo 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 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, prevedero 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

Ripercorso e analizzato il cammino (lungo e accidentato) della revisione dell'art. 51 Cost., si rende necessario 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 qualcuno *era già implicito*, mentre per altri – Corte costituzionale compresa – *era chiaramente escluso*. Certamente le parole utilizzate durante il percorso di approvazione della legge costituzionale – con riferimento alla relazione e ai lavori parlamentari – rivelavano la chiara «preoccupazione»¹¹⁶ di lasciare definitivamente alle spalle il “margine” costituito dalla sentenza n. 422/1995; da ciò, tuttavia, non sembra essere derivata una considerazione unanime da parte della dottrina su eventuali spostamenti dei “confini” tra misure legittime e illegittime, determinati 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 tutti quei meccanismi che si propongono di incentivare le candidature femminili agendo sulla cd. 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 queste misure sono parse pienamente 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 continuano a esserlo dopo una revisione costituzionale che si propone di mettere più a disposizione della democrazia paritaria.

Altrettanto legittimo può considerarsi quel particolare istituto della legislazione elettorale (oggetto di analisi nel prossimo capitolo) noto come “doppia preferenza di genere”, che nel 2010 ha superato anche un primo esame della Corte costituzionale¹¹⁷, pur se relativo a una legge elettorale regionale: è stato lo stesso giudice delle leggi a

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.).

¹¹⁶ La definisce così G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi*, cit., p. 15.

¹¹⁷ Corte cost., 15 dicembre - 14 gennaio 2010, n. 4 (pres. Amirante, red. Silvestri).

sottolineare 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, almeno in un primo tempo e come era prevedibile, riguardava ancora i casi di quote. Da una parte, 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 particolaristiche¹¹⁸. Dall'altra, ci si rendeva 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 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»¹¹⁹; altri invece consideravano il ritocco come «un segnale [...], nulla di più» (non essendo intervenuta nessuna variazione sostanziale quanto alla base legittimante eventuali azioni che il legislatore potrebbe mettere in campo e quanto alla specificazione degli eventuali strumenti adottabili)¹²⁰ o, addirittura, come una riforma

¹¹⁸ Mostra di poter superare questi problemi L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. BIMBI, A. DEL RE (cur.), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Rosenberg & Sellier, Torino 1997, spec. pp. 86-88. Analizza 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.

¹¹⁹ S. PANIZZA, *Una possibile soluzione alternativa*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi*, cit., p. 207.

¹²⁰ È questo il giudizio severo (rincento 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 R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *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 ita-

«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 quote¹²¹. Alcune voci particolarmente critiche sono arrivate ad affermare 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 dire¹²²), 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 opposta¹²³.

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 formulazione¹²⁴ (in particolare, 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 visto, sono ancora leggermente diverse le parole usate dagli statuti speciali dopo la loro riforma con l. cost. n. 2/2001).

liana 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, alle prime battute 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).

¹²¹ Così A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, p. 617 ss. Non è più tenero il giudizio di L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi*, cit., p. 246, che parla di «un'altra manovra dilatoria, in 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».

¹²² L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso*, cit., p. 76.

¹²³ Ivi, 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 poi «tradotto» nella l. n. 40/2004, «demolita» quasi per intero dalla Consulta a colpi di dichiarazioni di illegittimità costituzionale) e «si incide *molto ipoteticamente* sulla rappresentanza, facendo solo intravedere la possibilità di una espansione delle libertà pubbliche, proprio mentre si avvia – muovendo verso una democrazia plebiscitaria – lo smantellamento delle strutture e delle garanzie che danno ad essa il senso». Parla a sua volta di riforma «inutile» e «dannosa», qualora essa 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.

¹²⁴ V. A. DEFFENU, *Art. 117, 7° comma*, cit., par. 4; concorda sul fatto che sarebbe stato opportuno «non procedere a revisioni «frammentarie», e comunque almeno utilizzare sempre la medesima dizione» G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 16.

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 scopo¹²⁵: dubbi, questi, che non sembrerebbero completamente fugati nemmeno dall'interpretazione "autentica" della parte politica che ha messo in moto il procedimento di revisione costituzionale¹²⁶.

Sono piuttosto credibili, in ogni caso, i tentativi di individuare un rapporto di continenza tra «pari opportunità» (ipotesi più ampia) e «parità di accesso» (fattispecie più ristretta)¹²⁷, anche in considerazione dell'atteggiamento avuto dal Governo in occasione dell'impugnazione della futura legge della regione Valle d'Aosta n. 21/2002,

¹²⁵ 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).

¹²⁶ Il riferimento è alla replica alle parole di 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 almeno in parte ragionevoli, non pare risolutiva: oggettivamente il concetto di «accesso» è sì più ristretto, ma anche più determinato e sembra più adatto di «pari opportunità» (concetto più ampio, ma anche più generico e "impalpabile") a fondare misure che rendano più facile l'inserimento in lista; su una posizione affine v. E. ROSSI, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 2006 (*Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*), p. 470. A questo, peraltro, si deve aggiungere qualche legittima perplessità dovuta all'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 avere l'effetto di far percepire la disposizione come meno cogente al legislatore o agli organi dei singoli livelli in cui è articolata la Repubblica (potendo questo ben produrre effetti dilatori nell'adozione di norme o atti adeguati); cfr. tuttavia con quello che si dirà nelle prossime righe sulla cogenza a ogni livello del principio di pari opportunità grazie al riferimento alla «Repubblica».

¹²⁷ Cfr. G. 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., per cui la garanzia delle «pari opportunità» introdotta dalla l. cost. n. 1/2003 doveva per forza riferirsi a quell'accesso e, logicamente, venire prima e a monte.

impugnazione che avrebbe originato la sentenza n. 49/2003 (su cui mi diffonderò nel prossimo capitolo): dalle risposte date a due atti di sindacato ispettivo presentati da esponenti 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 in vigore, tanto da impugnare davanti alla Consulta norme che, solo pochi mesi dopo, avrebbe considerato legittime¹²⁸. Di più, volendo attribuire significati piuttosto distanti ai tre testi considerati (art. 51, comma 1 riformato, sotto il profilo delle cariche elettive; 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» richiesta – come si vedrà – agli altri livelli territoriali¹²⁹: tale disomogeneità non sarebbe concepibile e farebbe propendere per una lettura meno tesa a enfatizzare le differenze di forma esistenti¹³⁰.

¹²⁸ 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 con la sentenza citata) 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», 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 «[n]aturalmente 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 impuginate o altre ad esse equivalenti siano conformi al dettato costituzionale, perché solo allora sarà presente la necessaria copertura, allo stato mancante»; il Governo, del resto, 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».

¹²⁹ Lo nota, correttamente, E. ROSSI, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, cit., p. 470.

¹³⁰ Ritiene «frutto di una pruderia semantica» il timore in base al quale alle differenze testuali tra disposizioni corrispondono differenze anche marcate di significato M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost.*, cit., p. 38: secondo l'autore, carattere comune alle tre formulazioni era il loro aspetto premiale.

Certamente, visto anche l’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 elettiva¹³¹ (oltre che di ufficio pubblico). La novella costituzionale ha individuato come soggetto gravato dell’impegno di promuovere detto principio «la Repubblica»¹³², espressione da leggersi inevitabilmente con riferimento all’art. 114 Cost., così come riformato dalla l. cost. n. 3/2001, già ampiamente operante. L’impegno a promuovere le pari opportunità, dunque, si riferisce dunque 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»¹³³ mira espressamente a considerare non solo strumenti normativi (ricomprendendo sotto quell’etichetta anche gli atti amministrativi) e a non limitare il campo d’azione alla sola legge (risultando utilizzabile anche il regolamento), delineando anzi «un campo d’azione articolato nelle fonti e nei soggetti che le pongono in essere, che non sono soltanto gli organi legislativi»¹³⁴.

Resta da vedere se, tra gli «appositi provvedimenti» ora previsti *ex art.* 51, comma 1 Cost., si possono annoverare anche le previsioni di quote elettorali o no. Avendo come fermo criterio di giudizio l’impossibilità di preconstituire e garantire, sulla base del sesso, un risultato 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’argomento¹³⁵ 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 eccezio-

¹³¹ Sul concetto di «carica elettiva» e sulla sua estensione, cfr. U. POTOTSCHNIG, *Le condizioni di ammissibilità*, cit., pp. 380-381.

¹³² Riferimento che, 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, «vale a svuotare di significato l’interrogativo sul carattere precettivo o solo programmatico della disposizione», dando copertura ai «necessari e successivi interventi del legislatore in materia», il quale sarà «ma vincolato al fine prescritto dalla Costituzione».

¹³³ Un’espressione che non ha mancato di fare discutere anche in dottrina: proprio la non corrispondenza con i riferimenti alla legge delle altre norme in tema di parità tra i sessi ha fatto parlare di riforma che appariva «sfocata» a A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell’art. 51 Cost.*, cit., p. 627 ss.

¹³⁴ M. MIDIRI, *Art. 51*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, cit., par. 1.2.

¹³⁵ Riferimento irrinunciabile è L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile*, cit., pp. 84-85, sviluppato in ID., *L’integrazione della rappresentanza*, cit., p. 23 ss. e ID., *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 novembre 2016).

ni alla regola dell'eguaglianza formale) e *norme antidiscriminatorie*: queste sarebbero misure che si limitano «ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi la possibilità di partecipare alla competizione elettorale senza attribuire ad alcuno privilegi o favori»¹³⁶.

Proprio le norme antidiscriminatorie, per la loro vocazione – nonché per la loro formulazione necessariamente neutra¹³⁷ – sarebbero da considerare legittime alla luce del nuovo testo dell'art. 51, comma 1 Cost.¹³⁸, 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 implicito¹³⁹. Non sono mancate obiezioni sul punto da parte della dottrina, in particolare sulla “sostenibilità pratica” di questa divisione¹⁴⁰, ma la soluzione giusta non sembra lontana da lì e, se i problemi maggiori in materia sono stati creati da una sentenza della Corte costituzionale, una risposta convincente (che ha rimosso almeno parte di quegli 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 completato (anche se il testo da aggiungere era già stato fissato da tempo), la sentenza n. 49/2003 ha in-

¹³⁶ L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile*, cit., p. 84.

¹³⁷ V., per le “azioni positive atipiche”, A. DEFFENU, *La parità tra i sessi*, cit., pp. 644-645.

¹³⁸ Chi invece ritiene che la novella costituzionale non abbia avuto alcun effetto, 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 “premiante” del sistema [...]: forse la Corte potrebbe prestare ad una misura transitoria di questo genere lo stesso occhio benevolo con cui ha guardato a ben altri regimi provvisori» (R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, cit., pp. 44-45).

¹³⁹ Il riferimento, ovviamente, è alla legge n. 277/1993, che nel dettare 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 (mediante l'espressione della preferenza) rendeva particolarmente 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» A. DEFFENU, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica*, cit., p. 72.

¹⁴⁰ E. 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 storico – si vuole dare più spazio. Ritiene invece 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 24 novembre 2016).

fatti dichiarato infondata la questione di legittimità sollevata dal Governo – proprio sul calco di quanto deciso dalla Consulta nel 1995 – nei confronti di alcune disposizioni modificative della 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, infatti, 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 compreso 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, la Corte affermava che la legge non introduceva differenziazioni tra 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, poi, 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 in alcun modo, 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 che favorissero la parità dei sessi nelle candidature aveva avuto poco seguito: ciò permetteva di dire – non in modo esplicito, ma riconoscibile – che pareva giuridicamente accettabile che «[q]uello che [...] già si auspicava potesse avvenire attraverso scelte statutarie o regolamentari dei partiti [...]» venisse «perseguito come effetto di un vincolo di legge», in armonia col (nuovo) dettato statutario.

Ora, pur riguardando una quota davvero 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 è parsa consapevole), la sentenza n. 49/2003 ha tutta l’aria di concretizzare un *overruling* significativo, non dichiarato ma piuttosto vistoso¹⁴¹: in certi punti, specie quelli che contengono le argomentazioni sull’elettorato passivo e sulla rappresentanza, il giudice delle leggi pare davvero procedere “per rime opposte” ri-

¹⁴¹ Della stessa idea è E. 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 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.

spetto a quanto aveva deciso nel 1995¹⁴², peraltro senza essere prodigo di spiegazioni per questa virata non del tutto prevedibile. Il tutto, ovviamente, non è certo contrario allo spirito della nuova formulazione dell'art. 51, comma 1 Cost., ma di certo svela la non necessità di quell'intervento, se lo stesso giudice delle leggi 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 proprio 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 sono tutt'altro che prive di senso), è probabilmente 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 strumenti, non certo di *costituirli*). 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, dunque, cui non sono estranee le “incrostazioni” di un passato mai del tutto archiviato¹⁴³.

¹⁴² 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 principi 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 esplicitazione 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».

¹⁴³ È illuminante la lettura di B. PEZZINI, *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, in L. MORRA, B. PASA (cur.), *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Giappichelli, 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

3. Percorsi e orizzonti riformatori della XVII legislatura

Esaurito l'esame delle disposizioni costituzionali vigenti (che siano originarie o introdotte in seguito a revisione costituzionale), non è possibile concludere il capitolo senza esprimere qualche considerazione sulla "stagione riformatrice" che, in due tempi diversi, ha interessato la legislatura in via di conclusione.

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 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».

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 riduzione 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 Boschi¹⁴⁴. 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 di essere analizzate.

Sono due le disposizioni che, 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, a norma del quale «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 dichiaratamente concorrente rimasta anche nel nuovo disegno istituzionale – la misura degli emolumenti spettanti agli eletti «nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione» e, per quanto interessa qui, «i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza».

All'interno della proposta governativa, va detto, non era prevista alcuna disposizione riconducibile alla democrazia paritaria¹⁴⁵. Quella relativa alle leggi elettorali nazionali è stata inserita sulla scorta di vari emendamenti¹⁴⁶, riformulati – nel testo poi

¹⁴⁴ Atto Senato n. 1429, presentato l'8 aprile 2014.

¹⁴⁵ 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».

¹⁴⁶ 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 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»).

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 facilmente intuibile, l'equilibrio si applicherà 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 – dovranno essere vincolate allo stesso principio dell'equilibrio di genere; tutte le Regioni e Province autonome, del resto, erano già vincolate 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 Madama¹⁴⁷, non risolto da quel-

¹⁴⁷ 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 porrebbe «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 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 deve «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

la discussione. Nel successivo passaggio alla Camera, infatti, due emendamenti identici presentati dal Pd e da Sel¹⁴⁸ 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»¹⁴⁹. Gli emendamenti sono stati approvati a larga maggioranza e con il consenso espresso di alcuni esponenti dell'opposizione¹⁵⁰.

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 Consi-

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.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ 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 in carica in quel momento) e ai casi in cui, durante la discussione sulle nuove leggi elettorali, meccanismi a favore dell'equilibrio di genere sono stati bocciati dai Consigli regionali (A.P., Camera dei Deputati – XVII legislatura, sed. 11 febbraio 2015, n. 375 – resoconto stenografico, p. 204).

¹⁵⁰ 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 andrebbe 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 essendo necessario 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, almeno 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 almeno 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.

glio 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 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 dovuti occupare, è entrata pure la rappresentanza di genere. Nella relazione finale, infatti, 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»¹⁵¹.

Benché nessuno dei componenti avesse citato o auspicato l'inserimento di Costituzione di nuove disposizioni sulla rappresentanza di genere (fatta eccezione per una proposta singolare di riconfigurazione del Senato¹⁵²), 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» concorrerebbe al superamento dello stato di «crisi di legittimità delle istituzioni rappresentative» (sebbene tale profilo non sia avvertito a sufficienza)¹⁵³ e tenendo presente che quello l'equilibrio di genere nella rappresen-

¹⁵¹ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 2013, p. 70. Al testo del volume, che raccoglie gli atti relativi al lavoro svolto in seno alla Commissione, si farà riferimento nelle prossime note quando sarà necessario.

¹⁵² 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).

¹⁵³ 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 con-

tanza doveva essere un obiettivo da raggiungere senza “imposizioni”, ma da indurre e incentivare in modo più o meno esplicito¹⁵⁴. La maggior parte delle opinioni hanno riguardato aspetti più pratici e tecnici, comunque sottolineando l'importanza di adottare, in sede di sistema elettorale, meccanismi tenenti alla democrazia paritaria anche nel rispetto delle norme costituzionali ora in vigore¹⁵⁵. Questi sono stati identificati innanzitutto con la doppia preferenza di genere (soluzione su cui nella Commissione si è registrata una significativa convergenza di consensi¹⁵⁶), ma era ben presente la necessità di individuare soluzioni tendenti al riequilibrio anche in caso di scelta di sistemi basati sui collegi uninominali¹⁵⁷ o in presenza di un premio di maggioranza¹⁵⁸.

figurava 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 constatare che esso sia composto solo di rappresentanti maschi» (Ivi, p. 720).

¹⁵⁴ 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).

¹⁵⁵ 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).

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ 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 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).

¹⁵⁸ Elisabetta Catelani, in particolare, insisteva nel sottolineare che, scegliendo un sistema che prevedesse un premio di maggioranza, occorre 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

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, uno per la rappresentanza parlamentare e uno 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 rappresentanza espressamente legato alle elezioni di Camera e Senato¹⁵⁹ può essere visto come l'opportuno *pendant* di quanto già dal 2001 era stato stabilito per le leggi regionali; 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

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.

¹⁵⁹ Quanto all'idea di un equilibrio nella rappresentanza a Palazzo Madama, non si possono però passare sotto silenzio le criticità che potrebbero sorgere, a causa della composizione che la stessa riforma costituzionale ha voluto dare al nuovo Senato. Il problema, in particolare, sembra 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 spetteranno due senatori, uno dei quali dovrà essere consigliere regionale e l'altro dovrà essere sindaco. In tali condizioni, se si vuole 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 dovrebbe essere per forza composta da un uomo e da una donna: non essendo possibili – come è ovvio – meccanismi che assicurino la presenza di almeno una donna tra i sindaci, in quanto cariche non collegiali, le nuove norme sarebbero di difficile applicazione ove il Consiglio regionale eleggesse un uomo come "senatore consigliere" (situazione tutt'altro che improbabile, se si considera la bassa percentuale di donne elette in quelle Regioni – in Basilicata è pari a zero – e anche ove si aderisse 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).

dell'art. 3 [...] come democrazia di donne e di uomini, e nella realtà istituzionale trasformata 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 “sculpita” nella Carta, per dar senso al «lungo e faticoso percorso» immaginato pure dalle donne elette alla Costituente¹⁶⁰.

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 «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 giorno¹⁶¹; 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

¹⁶⁰ 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*, Laterza, 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 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).

¹⁶¹ 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*, Rcs Media-Group, 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)».

alle Regioni stesse maggiore consapevolezza delle regole cui avrebbero dovuto attecchire; di contro, la loro attività avrebbe potuto anche fungere da “freno”, ove avessero ritenuto troppo stringenti determinati principi elaborati dalla Camera¹⁶².

La possibilità che coesistessero vari sistemi elettorali diversi tra loro, con non trascurabili differenze¹⁶³ pure sul piano della promozione della parità di accesso tra donne e uomini – come si è sottolineato nel dibattito parlamentare – non sarebbe affatto remota, dunque il problema di un pur minimo coordinamento si porrebbe. Va 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 dice che la promozione dell'equilibrio nella rappresentanza sarà affidata alle «leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere», «senza specificare il livello di governo riguardato»¹⁶⁴.

A monte, peraltro, esisteva una questione terminologica non secondaria. Anch'essa era stata sollevata nel corso del dibattito e, per giunta, non soltanto da esponenti politici, ma anche da autorevoli studiosi¹⁶⁵. Il quadro, con l'eventuale entrata in vigore del-

¹⁶² 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 più legato al Senato da un rapporto di fiducia. Ciò, tra l'altro, significa che non ci sarebbero 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 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 attualmente in carica ha 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 ha già “anticipato” ciò che il rinnovato art. 122 Cost. avrebbe chiesto al legislatore statale: anche per questo, A. 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, tuttavia, azioni in tal senso.

¹⁶³ Per avere contezza del problema ad ampio raggio, con riguardo pure a tutto il procedimento elettorale preparatorio, v. 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 (cur.), *Rappresentanza politica e autonomie*, Giuffrè, Milano 2016, pp. 267-281.

¹⁶⁴ L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (cur.), *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino 2015, p. 41.

¹⁶⁵ 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).

la 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, visto che 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, 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 perseguire¹⁶⁶, 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 generi¹⁶⁷.

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 scriverle¹⁶⁸ – un'aspirazione più ambiziosa, con uno sguardo 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»¹⁶⁹.

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 costitu-

¹⁶⁶ Questo specie considerando, come ha notato anche B. 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».

¹⁶⁷ Cons. Stato, sentenza n. 3670/2012.

¹⁶⁸ 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 *bic 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).

¹⁶⁹ Le espressioni, ricche di fascino e di partecipazione, sono tratte di nuovo da B. 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*, Italiadecide, 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.

zionali 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 previsioni (non entrate in vigore) l'art. 51, comma 1 Cost., poiché l'intervento avrebbe inciso sulla Parte Prima della Carta e questo poteva sembrare un'anomalia (oppure avrebbe potuto dare spazio ad altri interventi su altre disposizioni sui diritti), sarebbe stato lecito attendersi almeno un intervento per uniformare alla proposta formulazione 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»¹⁷⁰. I proponenti avevano illustrato le modifiche proprio con l'intento di uniformare i testi¹⁷¹, ma questi emendamenti sono stati ritirati oppure

¹⁷⁰ 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».

¹⁷¹ 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 a suo dire «l'obiettivo e il significato non cambi[ava]no di molto»: accettava però 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

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 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.

«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».

CAPITOLO III

*Le norme sulla democrazia paritaria applicabili nell'ordinamento italiano**

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La democrazia paritaria nella formazione delle assemblee. — 2.1. Le norme per le elezioni comunali (1993). — 2.2. Le norme per l'elezione della Camera (1993). — 2.3. Le norme per le elezioni regionali (1995). — 2.4. La sentenza n. 422/1995: il colpo di spugna della Corte. — 2.5. Gli albori del "federalismo elettorale" e il *petit revirement* della Consulta (sent. n. 49/2003). — 2.6. La prima attuazione diffusa della democrazia paritaria nelle Regioni, tra Statuti e leggi elettorali. — 2.7. Dopo la sentenza n. 4/2010, verso l'equilibrio nella rappresentanza a ogni livello. — 2.7.1. Le più recenti norme regionali. — 2.7.2. Il Parlamento legifera sulla parità, da Strasburgo ai Comuni. — 3. La parità di genere nelle Giunte, tra decisioni e (nuove) norme. — 4. Le norme europee e internazionali applicabili in Italia.

1. Introduzione

Analizzata la cornice costituzionale delle 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 organi che diano «una "rappresentazione" più reale e veritiera delle due anime che compongono il genere umano»¹: ciò 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 decisionali², convintosi a fatica che tale «assenza della maggioranza del 'popolo sovrano'»³ dalle sedi rilevanti confliggesse con la democrazia.

* Il § 2 è 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 M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, 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 (cur.), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Cedam, Padova 2002, p. 3.

Sulle scelte legislative hanno avuto un ruolo significativo le decisioni della Corte costituzionale, sia quando sono intervenute per espungere dall'ordinamento norme ritenute illegittime (com'è avvenuto con la nota sentenza n. 422/1995), sia quando non hanno riscontrato vizi di legittimità, "salvando" così le soluzioni individuate (a livello regionale: così hanno fatto le sentenze nn. 49/2003 e 4/2010). Nel primo caso hanno scoraggiato per lungo tempo nuovi tentativi di introdurre congegni di democrazia paritaria nelle leggi elettorali a qualunque livello (ritenendo che fossero necessarie riforme costituzionali che – come si è visto – si sono fatte attendere a lungo); 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 acquisito familiarità con la democrazia paritaria, così 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. Per questa interazione continua e reciproca tra norme statali, norme regionali e decisioni della Consulta, esse verranno trattate insieme nei paragrafi che seguiranno.:

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.

2. La democrazia paritaria nella formazione delle assemblee

2.1. 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): essa, 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 Legislatura⁴, dopo che la Camera aveva approvato un testo unificato di ben diciannove proposte depositate a Montecitorio, senza peraltro che il testo contenesse alcun riferimento a misure di riequilibrio⁵.

A introdurre il tema della necessità «dell'equilibrio della rappresentanza» fu la senatrice socialista Agata Alma Cappiello: lei si dimostrò convinta dell'importanza di offrire «la possibilità di partecipare ai momenti decisionali 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, come notato da Cappiello, «in passato un equilibrio, di fatto, non c'è mai stato») discendeva, per la senatrice, dalla correlazione tra art. 51 e art. 3, comma 2 Cost. messa in luce anche dalla giurisprudenza costituzionale, per cui 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 sostenute⁶.

⁴ A.S. n. 940.

⁵ Si trattava di 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.

Si noti peraltro che a Montecitorio erano state comunque proposte le disposizioni poi introdotte al Senato. Fu Alfonsina Rinaldi (Pds) a presentare 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 «perplexità 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). Stesso parere fu espresso nei confronti dell'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, secondo 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 dalla deputata Rinaldi) fu trasfusa nell'emendamento 4.77 e consisteva nella «doppia preferenza di genere», ma della questione converrà parlare tra qualche pagina.

Sull'iter alla Camera v. già 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.

⁶ A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 9 marzo 1993, n. 122 – resoconto stenografico, pp. 42-43.

Su tali basi Cappiello, con un gruppo consistente di senatori e senatrici socialist*, presentò un buon numero di emendamenti volti a favorire le candidature femminili e le loro *chance*; altre proposte simili furono depositate da eletti ed elette di area Pds, Dc, Verdi e Rifondazione comunista, con la convinzione che alla base della crisi della democrazia vi fosse «anche 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” quale quello delle donne non dovesse risultare schiacciato nel passaggio dal proporzionale al maggioritario⁷.

Messe da parte alcune proposte più incisive (e invasive), volte ad agire direttamente sul risultato finale della composizione dell’organo assembleare⁸, furono discusse le proposte di modifica all’art. 4 (poi divenuto art. 5) che, in coda al comma 2 o in successivo comma *2-bis*, puntavano a introdurre una quota di genere⁹, adeguatamente motivate come rimedio al fatto che le istituzioni avevano dimostrato «di non saper ac-

⁷ V. l’intervento della senatrice Dc Maria Paola Colombo Svevo (la quale era profondamente 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.

⁸ Fu ritirato l’emendamento 1.64 presentato dal Psi (nonché 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». La prima firmataria, Agata Alma Cappiello, 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 onde non ostacolare l’*iter* del progetto di legge; di conseguenza, non si discusse più l’emendamento 4.66, per cui ove l’individuazione degli eletti effettuata in base ai voti ottenuti e (in caso di parità) all’ordine 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».

È interessante notare come, 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. Sul rapporto di stretta collaborazione tra Marinucci e Cappiello (sviluppatosi soprattutto quando la prima era presidente della Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna e la seconda ne era coordinatrice), v. A.A. CAPPIELLO, *Infrangere il tetto di vetro. Quindici anni di politica per le donne*, Koiné, Roma 1999, pp. 56-58, 120 e A.M. ISASTIA, *Una rivoluzione positiva. Conversazioni con Elena Marinucci*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2017, spec. pp. 63-64.

⁹ Le formulazioni adottate dagli emendamenti, pur differenti 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. – Rci); «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, Agata Alma Cappiello e a. – Psi)

cogliere l'istanza di rappresentanza che proviene dalle donne, la valorizzazione di questa grande risorsa e la loro soggettività politica»¹⁰.

Alla fine passò un testo che univa la quota dei due terzi proposta da Cappelletto alla previsione Salvato che sanciva l'applicazione «di norma»¹¹ del meccanismo, per consentire la candidatura a forze politiche che non fossero riuscite a garantire il rispetto della quota e, magari, pure la presentazione di una lista composta da sole donne¹²; fin dall'inizio, peraltro, l'idea era che l'espressione «di norma» potesse essere in prospettiva eliminata e che la stessa quota– qualificata assieme alle altre modifiche dalle senatrici come «vere e proprie forme di azioni positive» – avesse «carattere transitorio»¹³.

L'emendamento riformulato fu approvato dall'assemblea, a dispetto del parere negativo del Governo, espresso sulle proposte originarie presentate dalle senatrici¹⁴ e ribadito sul nuovo testo, soprattutto per i dubbi (per nulla peregrini) ricollegabili all'uso delle parole «di norma»¹⁵; non mancarono autorevoli voci femminili che quali-

¹⁰ 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).

¹¹ Propose la nuova formulazione la senatrice Tossi Brutti (modificando il proprio emendamento 4.87), specificando che un testo analogo era stato proposto dalla Commissione per le pari opportunità attraverso la sua presidente, Tina Anselmi; gli altri emendamenti analoghi vennero ritirati.

¹² 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. 146). La stessa senatrice, in sede di 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 puntualizzato da Cappelletto: «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 però 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.

¹³ Così disse Agata Alma Cappelletto, 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).

¹⁴ Fu netto il ministro dell'interno Nicola Mancino, pur sbagliando a qualificare 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).

¹⁵ 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? Vogliamo stipulare una polizza assicurativa attraverso una norma? 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).

ficarono la disposizione approvata come «di indirizzo, non immediatamente cogente»¹⁶; analoga disposizione fu poi approvata con riferimento ai Comuni superiori, attraverso un emendamento all'art. 6¹⁷ (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”¹⁸, poi impugnato dal Governo e al centro della sentenza n. 4/2010 della Consulta, a esso favorevole. Nel 1993 l'esecutivo, pur 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»¹⁹, scelse di rimettersi all'aula; vari gruppi si dichiararono contrari alla proposta²⁰, pure nella versione “a scadenza”

¹⁶ V. il discorso della senatrice Pds Giglia Tedesco Tatò (A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 11 marzo 1993, n. 126 – resoconto stenografico, p. 215).

¹⁷ È significativo che l'emendamento 6.92, a prima firma Tossi Brutti (Pds), una volta riformulato in modo coerente 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 presentati con riferimento all'art. 4.

¹⁸ 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).

Alle voci delle senatrici si aggiunse quella di Maria Paola Colombo Svevo: «A nostro avviso lo strumento della preferenza unica non è un tabù, non va ideologizzato, in quanto ne abbiamo registrato i meriti come i limiti. [...] 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).

¹⁹ Così il sottosegretario di Stato per l'interno Antonino Murmura (A.P., Senato della Repubblica – XI Legislatura, sed. pom. 11 marzo 1993, n. 126 – resoconto stenografico, p. 152).

²⁰ 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»

suggerita da Giulio Andreotti, per cui il congegno si sarebbe applicato solo alle «prime due elezioni da svolgersi dopo l'entrata in vigore» della legge²¹. L'inserimento della stessa disposizione, peraltro, era fallito già alla Camera, quando la I Commissione aveva presentato un emendamento in tal senso (preferendolo all'introduzione delle quote), ritenendo che quel congegno avrebbe avuto «una grande forza di attrazione e trascinamento nei consigli rappresentativi delle donne», superando nel contempo «alcune preoccupazioni di ordine costituzionale»²²; 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 formale²³.

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 validi*) 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 Capiello («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.

²¹ 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.

²² Così il relatore e presentatore Ciaffi (A.P., Camera dei Deputati – XI Legislatura, sed. 13 gennaio 1993, n. 115 – resoconto stenografico, p. 8532).

²³ S'erano espressi in tal senso, in sede di 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 si erano detti 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).

Tra le deputate in dissenso sull'emendamento, si erano segnalate Emma Bonino (Lista Pannella, contraria all'introduzione di fatto di una prassi simile a quelle in uso al tempo delle 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 nuova 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 era certamente incostituzionale, ma nemmeno era sostenibile sul terreno dell'opportunità politica, 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.

A questo proposito, è lecito domandarsi cosa sarebbe accaduto se, in caso di approvazione già nel 1993 dell'istituto della doppia preferenza di genere, un dubbio sulla legittimità di questo fosse stata sottoposta alla Corte costituzionale, dunque in un periodo precedente alla revisione dell'art. 51 Cost: la risposta, a ben guardare, non può essere affatto lineare, per varie ragioni. Posto che sul piano procedurale non sarebbe stato scontato far arrivare la questione alla Consulta²⁴, 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 (o, 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, per 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 (e 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).

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».

²⁴ Si sarebbe dovuto immaginare, in particolare, un ricorso al Tar presentato da cittadini elettori che avrebbero dovuto lamentare la menomazione del proprio diritto di voto per non aver potuto votare per due candidat* dello stesso sesso, oppure di un candidato o di una candidata che si dovevano di essere stat* penalizzat* nelle preferenze per l'impossibilità di esprimere due voti a candidati 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).

Le riflessioni fatte nelle righe precedenti valgono sia alla luce del testo costituzionale vigente nel 1993, sia in considerazione della tesi che qui si adotta, in base alla quale probabilmente la revisione costituzionale del 2003 ha soltanto reso esplicita una copertura costituzionale che già poteva essere individuata prima. Non è da escludere, tuttavia, che proprio la «mano pesante»²⁵ 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»²⁶, quanto per la mancanza di sanzioni, fattori che avevano dato luogo a non pochi contenziosi davanti ai giudici amministrativi²⁷. A questo «problema interpretativo» volle porre rimedio il Governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi: attraverso il ministro dell'interno Nicola Mancino e quello per le riforme elettorali e istituzionali Leopoldo Elia, il 21 settembre 1993 presentò un disegno di legge volto a correggere pure quell'anomalia²⁸.

²⁵ 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.

²⁶ 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, (v. ad esempio Tar Calabria [Catanzaro] 14 luglio 1993 n. 620). Sui conflitti ermeneutici, v. A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. BECCALI (cur.), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano 1999, p.171 ss. Qualifica il parere del Consiglio di Stato come «risposta che si collocava nell'alveo dell'idea liberale classica della legge come regola giuridica dei comportamenti umani» v. F. ABBONDANTE, *Democrazia paritaria e partecipazione politica. Alla ricerca di un equilibrio fra pari opportunità ed eguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli 2013, p. 118: per quanto ancora 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 più naturale valorizzare il testo scritto (e l'interpretazione letterale), piuttosto che depotenziarlo sulla base dell'intenzione del legislatore.

²⁷ 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.

²⁸ A.P., XI Legislatura – Camera dei Deputati, 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

Se il testo proposto dall'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 furono riproposti i dubbi di costituzionalità già visti nell'*iter* della l. n. 81/1993²⁹: 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 tre quarti, in entrambi i casi a pena di riconsiderazione della lista³⁰; sempre Ciaffi, già in sede di Commissione, precisò che lo scopo del nuovo testo era eliminare la discrezionalità dell'espressione «di norma» e – come per l'emendamento Giuliani presentato alla camera nell'*iter* d'approvazione della l. n. 81/1993 – obbligare chi avesse voluto presentare una lista monogenere a presentarla incompleta, limitata alla quota di candidati indicata per legge, sperando così di aggirare i dubbi di legittimità costituzionale sorti.

In assemblea, tra i dubbi del Governo – che, già poco convinto del testo originario della l. n. 81/1993, non aveva condiviso in pieno la modifica della propria proposta che aveva accolto i rilievi del Consiglio di Stato, per cui si era rimesso all'aula – e non poche

un passo della relazione con cui i proponenti spiegavano la scelta di intervenire in materia: «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 riconsiderato 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 «premessi 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».

²⁹ Si rinvia, a questo proposito, ai resoconti sommari delle sedute della I Commissione di Montecitorio del 29 e del 30 settembre 1993.

³⁰ Spettava alla Commissione elettorale mandamentale verificare che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi fosse rappresentato in misura superiore ai 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*).

perplexità espresse da vari parlamentari³¹, la disposizione venne comunque approvata senza modifiche; una strada analoga sarebbe stata seguita da alcune Regioni a statuto speciale (Trentino - Alto Adige³², Valle d'Aosta³³ e Friuli Venezia Giulia³⁴).

2.2. *Le norme per l'elezione della Camera (1993)*

Si è ampiamente visto 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 in questo caso, si scelse di intervenire per favorire un maggior equilibrio nella rappresentanza partendo dagli organi assembleari di Comuni e Province³⁵, ma l'anticipo lì fu soltanto di qualche mese. La tornata referendaria del 1993³⁶, avendo prodotto una virata della legge elettorale per Palazzo Madama in senso

³¹ A.P., Camera dei Deputati – XI Legislatura, sed. 6 ottobre 1993, n. 250 – resoconto stenografico, pp. 18601-18608. Si vedano, in particolare, 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 soprattutto 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.

³² L.r. 30 novembre 1994 n. 3 (contenuto poi 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).

³³ L.r. 9 febbraio 1995 n. 4: l'art. 32 richiedeva che nelle liste dei candidati fossero rappresentati «entrambi i sessi», dunque bastava anche un solo rappresentante per ciascuno di essi.

³⁴ L.r. 9 marzo 1995 n. 14: per i comuni sopra i 5 mila 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).

³⁵ 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).

Va notato che ebbero meno fortuna gli emendamenti proposti da Cappiello, Colombo Svevo e altri* 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.

³⁶ È appena il caso di precisare che, dei dieci quesiti inizialmente presentati, soltanto otto furono sottoposti al voto degli elettori, visto l'intervento *in extremis* del legislatore in tema di interventi straordinari nel Mezzogiorno e 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

del tutto 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, il Parlamento 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, unitamente alla l. n. 276/1993 relativa al Senato³⁷, 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»³⁸ dovevano esser «formate da candidati e candidate, in ordine alternato».

La riforma della legge elettorale, a dire il vero, non conteneva norme per rendere cogente l'alternanza di genere: in un secondo tempo, il d.P.R. 5 gennaio 1994 n. 14 (vale a dire il 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 (*ex 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. Se non avessero provveduto loro, era compito dello 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»³⁹.

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 tutti i Comuni. Sul punto, v. A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano 2009, p. 205 ss.

³⁷ 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).

³⁸ Potevano essere fino a 4, ossia fino a un terzo dei seggi proporzionali assegnati alla circoscrizione.

³⁹ 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. 104/1994: 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

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, bensì nel secondo esame del testo da parte dei deputati. In particolare, 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 sensibilmente il meccanismo previsto dalle precedenti versioni del testo⁴⁰, ma mantenendo ferma la clausola nazionale di sbarramento del 4%), venne in discussione un apposito subemendamento avente come prima firmataria la senatrice Alfonsina Rinaldi⁴¹ (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»⁴².

Il testo della Commissione fu approvato, ma non mancarono le polemiche in sede di discussione generale e sullo specifico emendamento, con commenti decisamente negativi su quella soluzione da parte di alcune forze politiche⁴³; al Senato, per l’ultimo

votazione»). Si è ripresa l’esatta formula della legge, forse perché espressioni quali «Qualora una lista sia stata formata da candidati e da candidate» o «Nelle liste formate da candidati di entrambi i sessi» sembravano consentire la presentazione di liste monogenere.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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 candidate, in ordine alternato». Cfr. il resoconto sommario della seduta della I Commissione di Montecitorio del 22 luglio 1993, p. 22.

⁴² 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.

⁴³ 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 una 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.

step del percorso parlamentare, la disposizione non venne modificata e divenne parte della legge elettorale per la Camera.

Si notò dall'inizio che, rispetto alle norme dettate per le elezioni comunali, la disposizione introdotta dalla c.d. "legge Mattarella"⁴⁴, se non come una «vera e propria garanzia del risultato dell'elezione»⁴⁵, 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»⁴⁶, 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.

2.3. *Le norme per le elezioni regionali (1995)*

L'ultima disciplina elettorale a essere provvista di misure di equilibrio della rappresentanza, nella prima metà degli anni '90, fu quella relativa alle Regioni 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 candidature al 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 una norma volta alla democrazia paritaria.

La l. 23 febbraio 1995, n. 43 («Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario») esplicitò, con riferimento 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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Così si è espressa F. ABBONDANTE, *Democrazia paritaria e partecipazione politica*, cit., p. 119.

⁴⁶ Osservazione di Elio Vito (allora Lista Pannella) in I Commissione, seduta del 22 luglio 1993.

forma complessa, doppia)⁴⁷; 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 liste⁴⁸.

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 genere⁴⁹; era meno cogente rispetto ai congegni pensati per Camera e Comuni, prevedendo questi ultimi sanzioni o (alla Camera) l'intervento diretto degli organi di controllo sulle candidature, mentre si è detto che la l. n. 43/1995

⁴⁷ L'aula respinse, tra gli altri, due emendamenti identici (1.59 e 1.60, presentati rispettivamente dal forzista ed ex funzionario parlamentare Pietro Di Muccio De Quattro e dal deputato di An Vincenzo Nespoli) volti a sopprimere il riferimento alle candidate.

⁴⁸ Nel testo licenziato dalla I Commissione, che ebbe come relatore Giuseppe Tatarella (Alleanza nazionale), erano già presenti entrambe le norme indicate. Risulta rilevante soprattutto il dibattito svolto nella seduta del 14 febbraio 1995 (l'ultima prima dell'approdo in aula): in quella sede fu esaminato un emendamento – «le liste regionali sono composte da un numero pari di uomini e di donne» – a firma di Annamaria Procacci, Franco Corleone (entrambi dei Verdi) Italo Reale (Progressisti) e Rosanna Moroni (Rc), con quest'ultima che in aula (a dispetto delle sue posizioni nettamente 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 peraltro «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).

L'emendamento 1.32, tuttavia, fu respinto, così come le proposte di imporre l'alternanza tra candidati e candidate nei «listini» regionali (come l'emendamento 1.68 di Adriana Vigneri - Pds e Carla Mazzuca Poggiolini - Patto Segni); i deputati di An Ignazio La Russa e Antonio Mazzone, peraltro, 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.

⁴⁹ 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. A. PIZZORUSSO, E. 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.

non prevedeva reazioni dell'ordinamento per il mancato rispetto delle quote di genere (né si poteva applicare in via analogica l'art. 10 della l. n. 108/1968 sulla riconsolidazione delle liste, essendo eccezionali i casi di esclusione dalla competizione elettorale).

2.4. La sentenza n. 422/1995: il colpo di spugna della Corte

Si sono visti, fin qui, i primi tentativi di introdurre congegni volti a raggiungere un maggior equilibrio tra i generi all'interno delle assemblee elettive. Parte della dottrina⁵⁰, tuttavia, era perplessa di fronte all'applicazione delle azioni positive alla rappresentanza politica, al di fuori dell'area dei rapporti di lavoro o dell'imprenditoria (in cui in Italia erano già in uso, soprattutto dai primi anni '90). Tali misure di «diritto diseguale»⁵¹, 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.⁵²; sarebbero poi entrate in collisione con la natura strettamente formale della parità di accesso alle cariche pubbliche, risultante dal combinato disposto tra art. 51 e art. 3, co. 1 Cost.⁵³ e avrebbero messo in crisi il concetto (unificante, non basato su istanze particolari) di rappresentanza politica, ereditato dall'epoca liberale ed evolutosi in seguito.

La Corte costituzionale, dopo che le misure di democrazia paritaria erano state sperimentate a livello comunale, statale e (poche settimane prima) regionale, cassò le norme citate emettendo la propria sentenza n. 422/1995⁵⁴. Nella sua decisione, la

⁵⁰ Soprattutto G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica*, cit. Il contributo precedette la l. n. 43/1995, ma le riflessioni ivi contenute potevano adattarsi anche a questa.

⁵¹ 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*, Cedam, Padova 2002, spec. p. 359 ss.

⁵² Ciò in base anche a una lettura letterale di Corte cost. n. 203/1975.

⁵³ Erano di quell'idea, sulla base del testo costituzionale allora vigente, F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XLVI (1993) e, già prima, ID., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma 1990, 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, 582-608.

⁵⁴ 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.

Consulta sposò pienamente l'opinione del Consiglio di Stato (remittente del caso) sulla necessità che il sesso fosse giuridicamente irrilevante nell'accesso alle cariche elettive, *ex art. 3, comma 1 e 51, comma 1 Cost.*, in un'interpretazione strettamente letteralistematica delle stesse disposizioni, 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 uno o all'altro sesso, dunque, per il giudice delle leggi non poteva essere requisito né di eleggibilità (e questo emergeva chiaramente dalle disposizioni in parola), né di “candidabilità”: questa era intesa come «condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto» e beneficiare dell'elettorato passivo *ex art. 51 Cost.*, e 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 che questo per la Corte era 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 candidabili⁵⁵): 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 ad alcuni 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 soltan-

⁵⁵ Si noti, tra l'altro, che 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): risultava difficile – e, a dire il vero, poco ragionevole – pensare di parlare di violazione dell'irrelevanza 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.

to formale, bensì anche sostanziale, fra i due sessi nell'accesso alle cariche pubbliche elettive»; il riferimento all'art. 3, comma 2 Cost., tuttavia, non avrebbe comunque 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 che una quota come quella in esame fosse «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 nell'intento del collegio, appare tuttavia troppo «asciutta» e senza il minimo tentativo di argomentazione, dando per scontata l'indicazione delle temute minacce alla democrazia pluralistica e alla stessa rappresentanza⁵⁶.

Alla nutrita *pars destruens* appena vista, 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, 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.

⁵⁶ Ben maggiore sforzo argomentativo – per ciò solo apprezzabile – era stato fatto già prima della sentenza da G. 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 consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3272-3283, spec. 3273: qui 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», per cui 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 tuttavia 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».

“legislazione elettorale di contorno” o sulla – allora quasi inesistente – regolazione dei partiti, così da creare condizioni economiche e di visibilità favorevoli alle candidate.

La ritenuta illegittimità della quota prevista per i Comuni inferiori, tuttavia, spinse la Corte non solo a demolire l’analoga disposizione della l. n. 81/1993 relativa ai Comuni con più di 15mila abitanti (e, in ogni caso, le nuove versioni delle disposizioni modificate dalla l. n. 415/1993), ma anche – sempre avvalendosi dell’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 così a espungere dall’ordinamento anche l’alternanza di genere della lista “bloccata” alla Camera, le quote di liste e listini nella legge n. 43/1995 per le elezioni regionali e le misure di equilibrio della rappresentanza nelle leggi elettorali di Regioni a statuto speciale, per la «sostanziale identità dei contenuti normativi», al fine non lasciare «spazi di incostituzionalità [...] in materia quale quella elettorale».

Parte della dottrina aveva accolto con favore la sentenza⁵⁷, leggendovi tra l’alto «un chiaro disfavore nei riguardi delle c.d. misure positive “forti”», volte più all’eguaglianza di risultato che delle *chance*⁵⁸; 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”)⁵⁹, che si era posto 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: fu innanzitutto messa in dubbio l’inderogabilità dell’eguaglianza formale ove fossero stati in questione i contenuti concreti di un diritto fondamentale di alcuni cittadini, poiché

⁵⁷ V. soprattutto G. 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.

⁵⁸ G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo*, cit., p. 3274.

⁵⁹ 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 (come la 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 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 varie categorie retributive del personale interessato, applicandosi tale criterio altresì ai livelli di mansioni previsti in base all’organico generale.

sarebbe stato riservato un ruolo ancillare all'eguaglianza sostanziale⁶⁰; si dubitò pure dell'incompatibilità della presenza minima necessaria di candidati di un genere rispetto all'art. 51 Cost. anche quando il sistema elettorale conservava – con l'espressione della preferenza – margini di scelta per l'elettore, senza predeterminare il risultato elettorale, né attribuire direttamente seggi alle donne⁶¹.

Sorse così il sospetto che, sebbene oggetto del giudizio fossero le norme per le elezioni comunali, la Corte volesse rimuovere l'alternanza di genere (non indubbiata) nella lista “bloccata” alla Camera, quella sì oggettivamente più problematica degli altri congegni di (ri)equilibrio della rappresentanza: per far scattare l'illegittimità conseguenziale, avrebbe dovuto “appesantire” la mano pure su meccanismi meno incisivi⁶².

Altrettanti dubbi avrebbe dovuto suscitare l'uso “unidirezionale” dei lavori preparatori fatto dalla Consulta: i giudici costituzionali, infatti, se ne sono avvalsi 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 di favorire le condizioni per un riequilibrio della rappresentanza dei sessi», ma avevano del tutto omesso di considerare gli interventi delle stesse parlamentari che quelle misure avevano proposto in cui si sottolineava il carattere idealmente temporaneo delle disposizioni (benché nel testo normativo non vi fosse traccia di ciò), peraltro potenzialmente attivabili anche in caso di successiva sottorappresentazione maschile.

I toni *tranchant* della sentenza n. 422/1995⁶³ segnarono una dura battuta di arresto per il progetto di equilibrio della rappresentanza e il percorso verso la democrazia pa-

⁶⁰ 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 politica recato da disposizioni dettate non a tutela di una minoranza omogenea, ma di una maggioranza (numerica) disomogenea, non in grado di esprimere un'identità collettiva.

⁶¹ U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte*, cit., spec. 3270-3271; in aderenza a questo autore, notò anche E. ROSSI, *Tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/95 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. SCARPONI (cur.), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di “quote” al vaglio di legittimità*, Università degli Studi di Trento, Trento 1997, pp. 107-118, spec. 112, che «il “risultato” non [era] quello di entrare in lista, quanto piuttosto quello di essere eletti».

⁶² 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 (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, p. 53. Per considerazioni più ampie, anche e soprattutto di carattere teorico a partire da quella pronuncia, v. ID., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 391 ss.

⁶³ 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. (cur.), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University Press – Sestante edizioni, Bergamo 2012, pp. 87-111, spec. 97.

ritaria: lo dimostrarono in modo inequivocabile i risultati delle elezioni politiche del 1996, svoltesi sulla base della “legge Mattarella” con i collegi uninominali e (per la quota proporzionale della Camera) il cimento tra liste “bloccate” senza più alternanza di genere: se nel 1994 le elette a Montecitorio avevano superato di poco il 15% (la percentuale più alta sino a quel momento), due anni dopo il livello era di poco superiore al 10%⁶⁴. Per alcuni anni, in ogni caso, di strumenti volti a un maggior equilibrio di genere nella rappresentanza si sarebbe parlato ben poco⁶⁵.

2.5. *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 fondamenta 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 visto 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 già in vigore, secondo la procedura stabilita dal nuovo art. 123, commi 2 e 3 Cost. (modificato dalla l. cost. n. 1/1999). Detta operazione – l’ha chiarito la Corte con la sentenza n. 45/2011, circa il caso della Basilicata⁶⁶ – doveva per forza

⁶⁴ Per una diversa lettura dell’aumento della percentuale delle elette nel 1994, dovuta alla scelta deliberata dei partiti di candidare persone non implicate dagli scandali delle tangenti, dunque 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*, Seam, Formetto 1998, p. 51.

⁶⁵ Eppure non si spensero gli sforzi per trovare una soluzione: A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 372 ss., parla di «altre strade rispetto a quelle rese impercorribili dalla censura della Corte», dalle norme sui partiti (col 5% delle risorse ricevute da destinare alla partecipazione delle donne) ai progetti di riforma costituzionale.

⁶⁶ 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.

precedere l'entrata in efficacia dell'eventuale nuova legge elettorale regionale, per assicurare l'armonia tra forma di governo statutaria e sistema di elezione⁶⁷.

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, con la sent. n. 2/2004⁶⁸, ha ribadito l'indissolubilità di quel binomio relativo alla forma di governo regionale, pronunciandosi sul nuovo Statuto calabrese impugnato dal Governo⁶⁹. Il Parlamento, stabilendo la regola del *simul-simul*, aveva cercato di «eliminare [...] la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali» attribuendo al (solo) Presidente direttamente eletto «forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione», compreso il «potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale»; ben poteva il legislatore regionale scegliere una diversa forma di governo, ma ove avesse optato – anche solo in sostanza, a dispetto delle forme – per l'elezione diretta del Presidente, non avrebbe potuto sottrarre a quest'ultimo certi poteri di produrre lo scioglimento del Consiglio, poiché eliminare il «potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, riduce radicalmente i suoi poteri di indirizzo».

Al di là del dibattito generato dal caso⁷⁰, per autorevole dottrina quella sentenza – che pure aveva comportato una riduzione dell'autonomia statutaria, perché lo Statuto

⁶⁷ La prassi vuole che si approvi un nuovo Statuto. In C. FUSARO, M. RUBECCHI, *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.

⁶⁸ Corte cost., 18 dicembre 2003 - 13 gennaio 2004, n. 2 (pres. Chieppa, red. De Siervo).

⁶⁹ Era tra l'altro stato 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 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).

⁷⁰ 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*

non poteva «disciplinare direttamente la materia elettorale» e per la dichiarata impossibilità di derogare alla regola *simul stabunt simul cadent* – avrebbe avviato la «fase statutaria vera e propria»⁷¹, portando molti Consigli a intensificare l'opera per approvare gli Statuti in 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 discussione⁷².

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 alcune norme della propria 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

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. Definisce 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"*).

⁷¹ R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2004.

⁷² L'attento lavoro di ricostruzione di R. 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.

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 de-rubricare 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 «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. 49/2003⁷³ 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 introdotta in Valle d'Aosta non era neanche una misura di disegualianza 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 alcuna incisione da parte delle disposizioni in esame: già qui le affermazioni appaiono come 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 candidati⁷⁴, ma vincolava solo partiti e gruppi politici – nella fase precedente la competizione elettorale – alla

⁷³ Corte cost., 10-13 febbraio 2003, n. 49 (pres. Chiappa, red. Onida).

⁷⁴ 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 indubbiamente avrebbero potuto incidere.

presentazione di liste non monogenere. La fase delle elezioni, invece, non veniva affatto 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 c'era violazione dell'art. 3, comma 1, poiché 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*), così come non si ledeva il carattere unitario della rappresentanza 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 eletti, dunque 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 – unitamente a uno sguardo a norme straniere e a fonti internazionali efficaci per l'Italia⁷⁵ – rafforzavano una convinzione, già espressa dal giudice delle leggi: il conseguimento di una “parità effettiva” fra uomini e donne pure 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 per-

⁷⁵ 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». Al di là dell'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), di cui rilevano varie disposizioni: 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 [...]).».

dura(va), come lacerto del passato e frutto «di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume» in grado di impedire alle donne l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese.

In questo senso, la Corte mostrò di compiere un *petit revirement*, limitato, semina-scosto, 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*, apparve ricca di conseguenze: riconosciuto che le disposizioni valdostane impugnate operavano sullo stesso terreno di ciò che ci si aspettava dai partiti⁷⁶, la sentenza ammetteva che il vincolo di legge che portava agli stessi risultati «si giustifica[va] pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria». Ciò anche alla luce, a uno sguardo oggettivo, dello scarso potere incisivo della disposizione: essa impediva solo a partiti e gruppi politici 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)⁷⁷ e marcò una presa di distanza consistente rispetto al punto di vista adottato nella decisione n. 422/1995, con un *overruling* non dichiarato ma piut-

⁷⁶ 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».

⁷⁷ Di atteggiamento «sconcertante» del Governo («federalista ogni mattino al momento dell'alzabandiera, passa il resto del giorno a tirare a bersaglio contro il vessillo dell'autonomia, non spreca un solo atto concreto di governo») avrebbe parlato R. 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 sofisticato a contendere punto per punto ogni spazio agli Statuti, non è dato sapere»).

tosto vistoso⁷⁸. Da una parte, il giudice delle leggi non riconosceva alcun effetto 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 da parte di Palazzo Madama); il testo era già quello della futura l. cost. n. 1/2003. Il fatto che la Corte non 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 avrebbero dovuto muoversi, poteva essere letto in due modi: da una parte, 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

⁷⁸ Della stessa idea è E. ROSSI, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (dir.), *Commentario della Costituzione (Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005)*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 2002, 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 (cur.), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Forum, Udine 2012, pp. 153-165, spec. 157.

ambito elettorale⁷⁹ 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); dall'altra, qualcuno si sentì legittimato a sostenere che la mancata citazione dimostrava che la riforma dell'art. 51 non doveva avere in fondo effetti innovativi palpabili rispetto a quanto era già in vigore, dunque era sostanzialmente inutile⁸⁰, se non dannosa⁸¹.

Ciò premesso, è vero che, 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 prima⁸²: è probabile che il giudice delle leggi l'abbia fatto di proposito, per non eccedere in ricostruzioni teoriche che sarebbero poi state (troppo) vincolanti per le proprie successive decisioni (e, forse, anche per l'operato del legislatore)⁸³. Esse però sarebbero state utili e, volendo, era lecito attenderselo, specie quanto alla concezione della rappresentanza e al suo rapporto con le differenze, visto il mutamento di idea⁸⁴: eppure, nel 1995 come nel 2003 la motivazione della Corte è stata quasi inesistente sul punto.

L'impostazione della motivazione potrebbe far pensare⁸⁵ che la Corte abbia implicitamente seguito una tesi autorevole, fondata su precedenti della Consulta⁸⁶, per cui le

⁷⁹ 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*, *ivi*, 2003, pp. 367-369.

⁸⁰ A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, p. 617 ss.; L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi*, cit., p. 246.

⁸¹ V. L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi*, cit., p. 74 ss.

⁸² Cfr. R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost n. 49/2003*, in *Foro it.*, 2003, I, 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 esplicitazione 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».

⁸³ 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.

⁸⁴ Che l'universalità della rappresentanza non potesse essere messa in crisi dalle quote non era una tesi inedita. V. ad es. 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 R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi*, cit., 101, per la quale il carattere universale della rappresentanza era «garantito in uscita dall'art. 67 Cost.».

⁸⁵ V. ancora G. BRUNELLI, *Un overruling*, cit., p. 907.

⁸⁶ 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*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2003, p. 76 ss.; documento disponibile su www.power-gender.org. Il concetto era stato anticipato in L.

disposizioni valdostane sarebbero state “salvate” (anche) perché portatrici di norme solo *antidiscriminatorie*: volte a garantire – con una formulazione neutra, non rivolta a un genere specifico⁸⁷ – pari condizioni 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*⁸⁸. Poiché però, come detto, il potenziale incisivo delle norme della Valle d’Aosta era minimo, rendendo illegittima la sola presentazione di liste monogenere⁸⁹, non era chiaro fin dove il legislatore regionale (e, in prospettiva, statale) potesse spingersi nel promuovere l’equilibrio della rappresentanza.

Se la sentenza ha di fatto chiesto di conservare la formulazione neutra delle disposizioni (adottata però anche tra il 1993 e il 1995) per mantenerne la natura antidiscriminatoria⁹⁰, restava il dubbio sulla possibilità di inserire congegni a favore di una rappresentanza più equilibrata solo in presenza di voto di lista con preferenza, oppure se lo si potesse fare anche con 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 nella lista “bloccata”: essa avrebbe fatto dipendere il risultato delle scelte degli elettori dal sesso (e

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 (cur.), *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.

⁸⁷ A. DEFFENU, *La parità tra i sessi*, cit., p. 642 suggeriva che la formulazione neutrale, 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 – e, per la dottrina, 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 L. CARLASSARE, *La parità di accesso*, cit., p. 367. È critica contro l’ipotesi che le quote elettorali, anche per la loro formulazione neutra, diventino «eterno» 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.

⁸⁸ V. però la diversa posizione di A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., pp. 434-435. Per lui «il concetto di azione positiva è [...] ‘multicomprendivo’ 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 di fronte ad azioni positive a tutti gli effetti.

⁸⁹ S. CECCANTI, *Azioni positive e rappresentanza: nuove cautele da sostituire alle vecchie*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *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.

⁹⁰ Cfr. G. BRUNELLI, *Un overruling*, cit., p. 910.

dall'ordine) di chi era candidat*⁹¹. Chi scrive ritiene che la frase citata non impedisse l'impiego di congegni promozionali con liste "bloccate", ma collocasse tale ipotesi nel novero più ampio dell'irrilevanza del sesso di chi è candidat* per le scelte degli elettori e i loro effetti: al più, nell'ipotesi della preferenza ciò sarebbe valido *a fortiori*⁹².

Anche in caso di preferenza non c'era accordo su quanto il legislatore potesse andare oltre rispetto alla richiesta della rappresentazione di entrambi i generi tra i candidati, fissando una quota minima (e massima) per ogni genere. 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»⁹³. 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 costituzionale⁹⁴ (ma 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

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Sul fatto che la lista "bloccata" alternata non concreti più criticità sul piano della libertà del voto *ex art. 48, co. 2 Cost.*, di quanti non ne porti con sé l'idea stessa della lista bloccata, v. A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., pp. 423-424 (sulla stessa posizione A.M. 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 dunque i vincoli ai presentatori di lista impongano alcun limite all'elettorato attivo v. anche A. PIZZORUSSO, E. 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 (G. 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 R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *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.

⁹³ L. CARLASSARE, *La parità di accesso*, cit., pp. 370-371.

⁹⁴ Lo avrebbe suggerito – per L. 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 appunto sullo scarso potere promozionale di una norma che si fosse accontentata di evitare le liste monogenere, un giudizio di illegittimità (anche se non sarebbe stata facilmente comprensibile – pur essendo legittima – una sentenza che, poco dopo Corte cost. n. 49/2003, avesse dichiarato illegittime norme appena "salvate"), risultava difficile pensare che la Corte sarebbe intervenuta per cassare una norma che avesse previsto, ad esempio, una quota minima inferiore al 50% ma sufficientemente alta (almeno il 33%).

paritaria che muta il fondamento della rappresentanza politica, almeno come questo è accolto nella nostra Costituzione»⁹⁵. 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*»⁹⁶.

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 comunque operare un bilanciamento tra le due istanze tutelate in Costituzione⁹⁷; 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 (al pari di quello statale) aveva a sua disposizione per perseguire le pari opportunità tra uomini e donne in ambito elettorale.

2.6. *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

⁹⁵ Così A.M. POGGI, *Parità dei sessi*, cit., p. 145.

⁹⁶ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., p. 435.

⁹⁷ Lo nota B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment*, cit., pp. 102-104: per l'autrice, una volta rilevato – cosa decisamente facile – lo squilibrio tra i sessi e definito giuridicamente il livello al di sotto del quale esso va portato, occorre naturalmente 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 controlimita. Pezzini parla anche delle quote come «caratterizzate da una temporaneità implicita, connessa e riconducibile al presupposto dello squilibrio»; proprio la formulazione bi-direzionale, tuttavia, 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 sufficientemente equilibrata da non renderne necessaria l'applicazione).

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 ordinarie 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 anche 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. Le norme saranno analizzate 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 aveva introdotto l'obbligo di 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 del parametro comporta l'invalidità della lista. Anche in Valle d'Aosta, quindi, si è inserito in seconda battuta un sistema di quote meno blando rispetto al passato⁹⁸.

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; all'inizio però non si prevedevano sanzioni per l'inosservanza⁹⁹. La l.p. 9 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

⁹⁸ 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.

⁹⁹ 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 *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 pure la vigilanza – proporzionalmente gli spazi di propaganda ex l. n. 28/2000.

all'unità superiore»¹⁰⁰. 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 sul riequilibrio nella rappresentanza, 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)¹⁰¹.

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 (circostrizionale per le liste provinciali, regionale per le liste regionali).

Il testo non prevede (più) sanzioni esplicite per l'inosservanza¹⁰². La formula «tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista *devono* essere inseriti [...]» è netta e –

¹⁰⁰ 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».

¹⁰¹ V. anche l'art. 4 («Denominazioni di funzione»): «Ove la presente legge impiega la forma maschile per la denominazione di funzioni, nel caso in cui tale 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). Una disposizione che spicca, assieme all'uso della formula “espressa-complessa” («le candidate/i candidati»).

¹⁰² 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

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 riacquisizione 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 legge¹⁰³.

Nel 2007, infine, si è data 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 alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato»: si tratta di uno dei vincoli più stringenti fissati dai legislatori regionali¹⁰⁴. 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

Cost.; la pubblicazione del testo della l.r. n. 7/2005 priva delle disposizioni impugnate ha comportato il loro abbandono.

¹⁰³ Cfr. L. GHERSI, F. SCIMÈ, *Testo commentato della legge regionale 3 giugno 2005, n. 7*, Assemblea Regionale Siciliana, Palermo 2005, pp. 100-102, in *www.ars.sicilia.it*.

¹⁰⁴ 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).

uomini alle cariche elettive e pubbliche, allo scopo di favorire l'equilibrio della presenza fra generi». Il testo è una sorta di 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» sembra più programmatico e meno cogente di «conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi»)¹⁰⁵.

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 che ciò desse luogo a sanzioni¹⁰⁶ – 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 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici), 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 elettorale¹⁰⁷ con la l.r. 10 marzo 2015, n. 7, modificando anche i congegni di democrazia paritaria. L'art. 6, so-

¹⁰⁵ 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 sono eletti «dai cittadini, donne e uomini».

¹⁰⁶ Cfr. C. FUSARO, M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, cit., p.1018: gli autori precisano che 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».

¹⁰⁷ 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 (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Giappichelli, 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.

stituendo 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 più vicina». Cambiamenti riguardano pure la sanzione: essa si applica ai «gruppi consiliari formati 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 rego-

la di democrazia paritaria. La sanzione per il mancato rispetto della norma, in ogni caso poco incisiva¹⁰⁸, 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 Costituzione¹⁰⁹.

La l.r. 13 gennaio 2005, n. 2, che regola le elezioni in Lazio, prescrive 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 devono essere «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 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 sistema di quote, per il riferimento dello stesso all'intero gruppo di liste (e non alle singole liste) e per il corredo di

¹⁰⁸ Cfr. A. RAUTI, *La legislazione elettorale regionale*, in C. SALAZAR, A. SPADARO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Giappichelli, 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 (cur.), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, il Mulino, Bologna 2008, p. 127.

¹⁰⁹ Parla di una previsione piuttosto laconica A. DANESI, *Lo Statuto della Regione Lazio*, in M. RUOTOLO, G. SERGES (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Giappichelli, 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 ci si augura che l'evoluzione del quadro politico e costituzionale possa averle attenuate.

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”¹¹⁰. È inevitabile, poi, che la norma non incida 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 liste¹¹¹. 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)¹¹².

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)¹¹³. Le misure erano poco efficaci: bastava porre in coda alle liste provin-

¹¹⁰ In A. STERPA, D. CARRARELLI, *La forma di governo e la legge elettorale*, in M. RUOTOLO, G. SERGES (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, cit., p. 126 si segnala come la capacità deterrente della norma fosse «indebolita dall’attribuzione al Presidente della Giunta del potere di determinare, con proprio decreto, l’ammontare della sanzione» (ne avevano già 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).

¹¹¹ 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*, Consulta Femminile Regionale per le Pari Opportunità Regione Lazio, Roma 2011, pp. 47-52.

¹¹² 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».

¹¹³ 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.

ciali “bloccate” i nomi delle candidate per renderne difficile l’elezione e indicando un solo candidato regionale non scattava l’obbligo di equa rappresentazione dei generi¹¹⁴.

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 elettorali 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, quattro dei quali dello stesso genere¹¹⁵ (e l’unica persona del genere sottorappresentato poteva essere in coda all’elenco dei candidati regionali, rendendone più difficile l’eleggibilità, specie per le liste di minoranza)¹¹⁶. 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)¹¹⁷. 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).

¹¹⁴ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, 2004, p. 205.

¹¹⁵ G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali regionali in Italia*, in C. FUSARO (cur.), *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno Internazionale Sise*, Consiglio Regionale del Piemonte, Torino 2010, p. 129 ricorda che la Commissione pari opportunità del Consiglio regionale si era espressa negativamente su tale disposizione.

¹¹⁶ Non alleggeriva la situazione la scelta del Consiglio di disporre, approvando 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 l’approvazione della l.r. n. 51/2014. Si è tentati di parlare di adesione solo formale a quella “cittadinanza di genere” che la Regione Toscana ha perseguito: v. E.A. FERIOLI, *Principi e diritti statutari*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 35-37.

¹¹⁷ 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 disposizio-

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»¹¹⁸.

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»¹¹⁹.

In *Emilia Romagna* lo Statuto (l.r. 31 marzo 2005, n. 13) prevede all'art. 2 («Obiettivi») che tra i fini cui la Regione ispira prioritariamente la propria azione c'è 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»

ne di principio formulata in modo neutro, dunque, se n'è prevista un'altra direttamente centrata sulle donne, rendendo noto l'obiettivo delle misure di riequilibrio.

¹¹⁸ Sottolineano che «la legge regionale che non rispettasse tali indicazioni sarebbe costituzionalmente illegittima, perché evidentemente contraria ad un principio fondamentale di 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 (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Giappichelli, 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».

¹¹⁹ V. FIORILLO, M. RUBECHI, *L'organizzazione del Consiglio – Assemblea legislativa regionale*, in L. CALIFANO, G.M. SALERNO (cur.), *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”.

(comma 1, lett. b)¹²⁰. 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 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»¹²¹. La formula, curiosa crasi tra gli artt. 51 e 117, co. 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»¹²².

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 campana¹²³; all'inizio l'art. 3, co. 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 riconsiliazione, ma il pagamento di parte del «rimborso» delle spese elettorali ex l. n. 157/1999, in proporzione ai candidati in eccesso¹²⁴. Sulla materia elettorale e sui congegni di democrazia paritaria avrebbe inciso la l.r. n. 4/2015: se ne parlerà nel paragrafo successivo.

¹²⁰ 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.

¹²¹ V. anche l'art. 62, che prevede l'istituzione – operata con l.r. n. 6/2009 – del Centro per le pari opportunità.

¹²² Ammette A. PIERINI, *Principi, valori e diritti nello Statuto*, in M. VOLPI, F. CLEMENTI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, 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.

¹²³ 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 M. VOLPI, F. CLEMENTI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, cit., p. 72 ss.

¹²⁴ 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

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 elettorale¹²⁵. La Regione finora non ha approvato una propria legge elettorale, regolando solo l'esenzione dalla sottoscrizione delle liste (nella l.r. n. 41/2014¹²⁶).

Lo Statuto dell'*Abruzzo*, approvato anni dopo quelli della “prima generazione” (l.r. 10 gennaio 2007, n. 1), intitola l'art. 6 «L'uguaglianza tra uomini e donne»: «La Regione – si legge – 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»¹²⁷. La legge elettorale, però, sarebbe arrivata solo nel 2013, così la trattazione è rinviata al prossimo paragrafo.

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 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

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.

¹²⁵ 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 indubitate. Cfr. V. GAFFURI, *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in P. COSTANZO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino 2011, pp. 56-63.

¹²⁶ La collocazione era discutibile: è facile rilevare la totale estraneità delle questioni legate alla raccolta firme con l'argomento della l.r. n. 41/2014 («Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2015»).

¹²⁷ In più, 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.

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 lessicali¹²⁸. 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 poco meno di un anno a quello lombardo (l.r. 28 maggio 2009, n. 6). Tra i «Principi fondamentali» contenuti nell'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 per intero al «Valore della differenza di genere», l'intitolazione più significativa vista sin qui¹²⁹.

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 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 procedi-

¹²⁸ 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».

¹²⁹ Ritiene il tema affrontato dallo Statuto «con decisione e in via di principio» F. PASTORE, *Uno Statuto di «seconda generazione»*, in S. STAIANO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino 2016, p. 40.

mento 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"¹³⁰, che in Europa ha fatto la sua comparsa effettiva proprio in Campania¹³¹: esso è stato qualificato, mentre ancora era in gestazione, come «un meccanismo normativo che favorisca la manifestazione di voti di preferenza in favore di candidati di sesso femminile»¹³², 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 candidat* di genere diverso. Non si tratta(va) di preconstituire un risultato a favore di un genere di candidat* (sarebbe illegittimo, la Corte l'ha sempre detto), ma semplicemente di consentire agli elettori di esprimere la preferenza consueta senza "sacrificare" il sostegno alla 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

¹³⁰ Tratta del tema, con altre questioni di democrazia paritaria in Campania, M. TROISI, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. STAIANO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, cit., pp. 110-114.

¹³¹ Sulla novità dell'istituto (al di là delle proposte viste nel § 2.1), cfr. M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania*, cit., p. 3.

¹³² F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, p. 13.

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 diverso¹³³; ove l'elettore decida di destinare entrambe le preferenze a candidat* dello stesso genere, la legge ha scelto l'annullamento della 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 preferenza¹³⁴.

2.7. 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 – 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. 4/2010¹³⁵, 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

¹³³ 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 di molto la garanzia di elezione per le persone candidate del sesso sottorappresentato. V. F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza*, cit., p. 13.

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Corte cost., 15 dicembre 1999 - 14 gennaio 2010, n. 4 (pres. Amirante, red. Silvestri).

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».

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) e che non incidessero 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 di riequilibrio ledessero la parità di *chance* di liste e candidat*, alterando “in uscita” il risultato o avvantaggiando alcun* candidat* in base al loro genere¹³⁶.

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

¹³⁶ In questo senso, L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi*, cit., p. 16 nota come 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 consequenzialità».

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 sul piano del riequilibrio della rappresentanza, cosa che di fatto – assieme al mutamento del quadro costituzionale – aveva reso giustificabile l'intervento promozionale della legge. Sette anni dopo, la Consulta ha precisato che la doppia preferenza di genere non avrebbe prodotto comunque 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 esplicitamente, ma è facile intravederli tra i responsabili delle resistenze culturali e sociali residue.

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 Governo¹³⁷, eppure ha detto pu-

¹³⁷ 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 det-

re che 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»¹³⁸. 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 contenuto¹³⁹ 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 candidati¹⁴⁰.

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 effetti¹⁴¹, come

tare 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*, Cedam, 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 (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino 2006, pp. 45-57; con riguardo alla materia elettorale (sia 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 P. CARETTI (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., pp. 111-135, spec. 126 ss.

¹³⁸ 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.

¹³⁹ 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 (cur.), *I principi negli statuti regionali*, il Mulino, Bologna 2008, p. 244.

¹⁴⁰ 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 S. 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 M. 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.

¹⁴¹ 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 dal-

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”)¹⁴². Non è mancato chi – pur condividendo il contenuto della sentenza – ha ritenuto “anomalo” uno strumento che, invece che tutelare autonomamente l'equilibrio nella rappresentanza, si affidi alle scelte dei votanti per raggiungere (eventualmente) tale scopo¹⁴³.

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)¹⁴⁴, ha pro-

la 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» S. LEONE, *La preferenza di genere*, cit., par. 4. V. anche A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. FALCONE (cur.), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Giuffrè, 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, F. 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 D. 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) M.G. RODOMONTE, *La parità di genere e l'accesso delle donne alle cariche elettive tra riforme costituzionali e novità legislative*, in R. NANIA (cur.), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Giappichelli, 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*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 86-89.

¹⁴² Ampliava la riflessione M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria*, cit., p. 12.

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Ricordava come il carattere di sistema *woman-friendly* fosse stato messo in luce dalla migliore dottrina politologica e giuridica M. 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 L. CALIFANO, *L'assenso “coerente”*, cit., p. 1.

dotto 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»¹⁴⁵. Un risultato, a ben guardare, pienamente rispettoso dei canoni fissati dalla Corte già nella criticabile sentenza del 1995, visto che 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 candidat*. 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 costituzionale¹⁴⁶. Obiettivo, a quanto pare, centrato.

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.

2.7.1. *Le più recenti norme regionali*

Come si è visto, 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) e 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; di queste Regioni, solo il Veneto dispone di una propria legge elettorale regolarmente vigente; ad essa si aggiungono le leggi elettorali approvate da Lombardia, Sardegna, Abruzzo ed Emilia Romagna, nonché le riforme

¹⁴⁵ L'avevano scritto, prima che le norme campane fossero perfezionate, F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza*, cit., p. 14.

¹⁴⁶ Metteva in guardia dall'«ipocrisia del legislatore», che «cela il reale obiettivo» delle misure di democrazia paritaria, ossia (per l'autrice) non «la eguale presenza in tutti le assemblee elettive dei due sessi, bensì [...] porre rimedio alla persistente situazione di svantaggio in cui versano le donne in politica, derivante da trattamenti giuridici discriminatori che sono cessati, almeno nelle democrazie occidentali, da pochi decenni» M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania*, cit., p. 14; cfr. EAD., *Azioni positive* (voce), in *Digesto Disc. Pubbl.*, Agg. 2008, spec. p. 22 ss.

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 già detto nel § 4.

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, rubricato «Elezioni 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 adottato in Lombardia, ispirato a sua volta alle disposizioni degli Statuti speciali introdotte con l. cost. n. 2/2001 (ma parlando, pure qui, di accesso *alle cariche elettive, non alle consultazioni elettorali*)¹⁴⁷.

La legge elettorale veneta (l.r. 16 gennaio 2012, n. 5) si basa sulla competizione tra liste provinciali concorrenti, eventualmente collegate in coalizioni (ciascuna di queste esprime il suo 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». Ciò comporta un'offerta di candidat* in sostanza paritaria, anche nella presentazione (per l'inserimento alternato), che non attribuisce automaticamente seggi perché le liste non sono “bloccate”; la legge, però, conserva la preferenza unica, non essendo stata approvata l'introduzione della “doppia preferenza di genere”, pur dopo l'avallo della Corte alla soluzione campana¹⁴⁸.

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

¹⁴⁷ V. pure l'art. 64 St. («Differenza di genere»), che ribatte l'art. 82 St. Toscana. Di tali disposizioni, di principio o di dettaglio, 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» parla L. LANZONI, *La legislazione per la realizzazione delle pari opportunità*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 211-214, spec. 212.

¹⁴⁸ Sul punto cfr. I. CARLOTTO, *La legge elettorale del Veneto*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, cit., pp. 203-210, spec. 209-210.

uomini e donne alle cariche elettive». Una ribattuta, dunque, dell'art. 117, comma 7 Cost., almeno per il periodo finale che qui interessa¹⁴⁹.

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. Forse il Consiglio regionale provvederà a dare alla Basilicata una nuova legge elettorale, dopo che buona parte della l.r. 19 gennaio 2010, n. 3 era stata dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte costituzionale n. 45/2011, essendo stata approvata a Statuto non ancora adottato; nel testo non c'erano però misure di democrazia paritaria.

Passando alle Regioni che avevano approvato lo Statuto prima della sentenza n. 4/2010, si considera innanzitutto la *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 in tema di equilibrio della rappresentanza: «Le liste provinciali plurinominali, a pena di esclusione, sono composte seguendo l'ordine dell'alternanza di genere». Ciò significa, inevitabilmente, che nelle liste provinciali – le uniche superstiti, visto che il nuovo sistema elettorale prevede le coalizioni ma non i “listini” – candidate e candidati devono essere in egual numero, potendo differire al massimo di un'unità¹⁵⁰; la misura appare

¹⁴⁹ 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 (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Giappichelli, Torino 2017, p. 20. Nota l'autrice che, pur essendo prevista, non è stata “statutarizzata” la Commissione regionale per le pari opportunità (istituita nel 1994) e, più in generale, non ci sia alcun altro accenno alla parità in altre disposizioni statutarie (nemmeno con riferimento alla Giunta regionale) e nemmeno nella normativa regionale sulle nomine (l.r. n. 16/2002), mai integrata sul punto.

¹⁵⁰ 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.

abbastanza cogente – vista la sanzione della riconsiderazione 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.

Sempre nel 2013 si dotava di una legge elettorale anche l’*Abruzzo* (l.r. 2 aprile 2013, n. 9). L’art. 1, comma 4 contiene la disposizione che qui interessa: «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 in questo caso si è scelta la via della quota imposta, sotto pena di riconsiderazione: all’art. 13 si legge che l’Ufficio centrale circoscrizionale, entro 24 ore dalla scadenza del termine per presentare le liste circoscrizionali, tra i suoi primi adempimenti «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» (ancora lett. b). Anche qui, tuttavia, è rimasta la previsione della preferenza unica, senza che sia stato dato 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:

SEMERARO, *Gli organi della Regione – Il Consiglio regionale*, in L. VIOLINI, Q. CAMERLENGO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino 2014, 27, deduce che non sarebbero possibili liste con «la sequenza di due o più candidati dello stesso sesso, seppur seguita da un equal numero di candidati dell’altro sesso».

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 accolto l'istituto della 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 nuovamente neutra, non più esplicito-simmetrica come nella legge campana, ma gli effetti del congegno elettorale sono assolutamente gli stessi¹⁵¹.

Restano da considerare le Regioni che negli ultimi anni hanno modificato le loro leggi elettorali anche con riguardo agli istituti di democrazia paritaria. Si deve innanzitutto esaminare la *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: da una parte, ciò significa che anche in Toscana il numero di candidati e candidate nelle singole liste dev'essere uguale o, al più, differire di un'unità; dall'altra, 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 de-

¹⁵¹ 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 governo, Presidente di Regione e Giunta regionale tra giurisprudenza costituzionale e attuazione statutaria*, in M. BELLETTI, F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Giappichelli, Torino 2016, p. 66.

cisamente originale adottata per l'espressione del voto di preferenza: 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, co. 3).

La stessa 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 nell'ordine di elencazione della lista»¹⁵². 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» (co. 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 2010¹⁵³. L'art. 9 della nuova legge sostituisce l'art. 9 della l. n. 108/1968: quest'ultima disposizione, al suo nuovo co. 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 per cento dei candidati», con arrotondamento all'unità superiore per il genere meno rappresentato; la quota è dunque resa più severa rispetto al passato, sia

¹⁵² Qui è 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 cfr. G. MAESTRI, A. FOLCHETTI, *La Toscana, un laboratorio giuridico-elettorale in continua attività*, in *Diritti regionali*, 2017, n. 3, pp. 270-346, spec. 50 e 68.

¹⁵³ 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; F. CLEMENTI, *La legge elettorale regionale*, cit., p. 77.

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 co. 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 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*, infine, alla fine di ottobre ha scelto di intervenire sulle proprie norme elettorali, approvando l'articolato della futura l.r. (METTERE DATA E NUMERO), 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, e in attesa che sia reso disponibile il testo della legge, la riforma ha introdotto anche un sistema di quote che prevede una presenza paritaria di uomini e donne nelle liste circoscrizionali, abbinandolo all'adozione della “doppia preferenza di genere”, nel rispetto di quanto richiesto dalla l. n. 165/2004.

Come si è visto, non hanno ancora emanato una propria legge elettorale Basilicata, Liguria, Molise, 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»¹⁵⁴. 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 numerici¹⁵⁵ ha permesso di migliorare la consapevolezza e di arrivare

¹⁵⁴ F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza*, cit., 1.

¹⁵⁵ 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.*

(con ritardo) a considerare la democrazia paritaria come un obiettivo prioritario, urgente da raggiungere anche per le Regioni.

2.7.2. 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 poter 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 preferenze¹⁵⁶ (senza la previsione, ancora, della “preferenza di genere”), conteneva l'art. 3, rubricato «Pari opportunità»: con riferimento alle prime due tornate elettorali

“quote rosa”, in F. SPITALERI (cur.), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 41-84, spec. 72 ss.

¹⁵⁶ Cosa inizialmente prevista solo per la I Circoscrizione, mentre per le altre erano soltanto due (nell'Italia insulare addirittura una sola).

successive all'entrata in vigore della legge, in tutte le candidature raccolte 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»¹⁵⁷.

¹⁵⁷ 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 segnalano 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 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

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, esaminato in un tempo relativamente breve dal Parlamento, sceglieva di agire innanzitutto, di nuovo, sull'offerta delle candidature: in ogni lista circoscrizionale 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”¹⁵⁸: resta la possibilità di votare fino a tre candidat* (cui ormai 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

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 contrari allo spirito della legge).

¹⁵⁸ 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 Amoroso (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).

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 ammissibile e ammessa l’indicazione di due sol* candidat*, tutt* del medesimo genere)¹⁵⁹.

A dispetto delle comprensibili polemiche scoppiate in Parlamento dopo il differimento delle norme più restrittive alle elezioni previste nel 2019 (cosa che non escludeva il rischio che, *medio tempore* o più probabilmente *in limine comitiorum*, nuove Camere decidessero di fare un passo indietro, cancellando i meccanismi di democrazia paritaria entrati in vigore, ma mai applicati), si deve riconoscere 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 europeo¹⁶⁰; 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, come si è visto, le prime misure promozionali dell’equilibrio della rappresentanza hanno riguardato le *elezioni amministrative*, dopo la sentenza n. 422/1995 per

¹⁵⁹ Ciò, al pari del differimento alle elezioni del 2019 delle disposizioni sulle quote, è stato 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).

¹⁶⁰ Cfr. il Dossier n. 116 (V edizione) della Camera dei Deputati – Servizio Studi, «La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale».

molto tempo non si è provveduto a inserire alcuna nuova misura tendente alla democrazia paritaria nella normativa dedicata; le ragioni di questo lungo silenzio sembrano essere state varie. Da una parte, può aver pesato il fatto che, pur non essendo state 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 stato 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 anche 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 Carfagna¹⁶¹, che a Montecitorio – presentata il 13 giugno 2011 – andò ad aggiungersi ad alcune proposte di legge provenienti dai vari gruppi politici¹⁶². Era pressoché comune l'accettazione della necessità di introdurre una quota più stringente rispetto a quelle

¹⁶¹ A.P., XVI Legislatura – Camera dei Deputati, disegni di legge e relazioni, n. 4415, «Disposizioni in materia di pari opportunità nell'accesso agli organi elettivi ed al lavoro nelle amministrazioni pubbliche».

¹⁶² 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 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”.

concepito 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 Corte¹⁶³ – l'impiego anche a livello comunale, là cioè dove la preferenza è maggiormente facilitata dalla conoscenza tra candidati ed elettori¹⁶⁴.

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 ente non più elettivo¹⁶⁵), 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'aver stabilito una regola più blanda e "semplice" per i comuni sotto i 5mila abitanti¹⁶⁶, per i quali (in base all'inserito art. 71, comma 3-*bis*, primo periodo del Tuel) «Nelle liste dei candidati è assicurata la rappre-

¹⁶³ Di un legislatore «'sospinto' a mutare radicalmente posizione» grazie alla pressione dell'opinione pubblica, nonché all'operato della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi ha parlato, assai 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.

¹⁶⁴ 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».

¹⁶⁵ 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»).

¹⁶⁶ 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».

sentanza di entrambi i sessi», senza peraltro prevedere sanzioni qualora tutte le candidature rappresentino un solo genere¹⁶⁷, 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 – è prevista la “doppia preferenza di genere” e la presenza massima di ogni sesso in ogni 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»¹⁶⁸, mentre, in caso di riduzione oltre il minimo, nei comuni superiori è prevista la riconsiderazione 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”¹⁶⁹ 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.

¹⁶⁷ 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 A. 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».

¹⁶⁸ La modifica è stata frutto dell'emendamento 2.22 (testo 3), proposto in I Commissione 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 riconsiderata 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.

¹⁶⁹ 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 F. ABBONDANTE, *Democrazia paritaria e partecipazione politica*, cit., p. 159. Riteneva «più interessante» la parte della legge dedicata ai Consigli comunali, perché più innovativo rispetto all'esistente, in confronto con le disposizioni dettate per le Giunte, A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere*, cit., p. 66.

* * *

La l. n. 215/2012 analizzata qui rileva anche nella considerazione delle norme da applicare alle *elezioni regionali*: la stessa fonte normativa, infatti, 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. Com'è noto, 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, co. 1 Cost.: la legge era arrivata con un certo ritardo rispetto alla modifica del testo costituzionale, ma in seguito il legislatore nazionale è rimasto silente ancora più a lungo in materia elettorale regionale.

Al di là della nota discussione in dottrina, qui solo 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 regionale¹⁷⁰ – negli anni si erano suc-

¹⁷⁰ Già G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Caparrini, 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*, Yale University Press, New Haven 1971 proponeva una dicotomia simile tra *electoral laws* e le *election laws*, sul procedimento; cfr. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano 2004, p. 175 ss.

M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, 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*, Cedam, 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 (dir.), *Commentario della Costituzione, (Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni)*, a cura di M. Carli e C. Fusaro, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna-Roma 2002, p. 105. Propende invece per una nozione più ristretta M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit., pp. 219-220: egli sostiene che proprio la citazione, da parte dell'art. 122, co. 1, Cost, dei casi di ineleggibilità e incompatibilità accanto al «sistema di elezione» dimostrerebbe che a 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 (cur.), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Forum, 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, co. 1, Cost., si è riferito al «sistema

cedute le lamentele perché nei tre scarni 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, volle cogliere 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 solo 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 sostanzia in tre possibili soluzioni – formalizzate in tre punti inseriti nell'art. 4, co. 1, lett. *c-bis*) della l. n. 165/2004 – a seconda delle scelte operate dalla singola Regione in tema di sistema elettorale.

In questo senso, 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 e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato

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 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)»).

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 all'interno di 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 (esemplificando, 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 40¹⁷¹; la stessa operazione in Umbria, Molise o Basilicata porterebbe il massimo da 12 a 10)¹⁷².

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

¹⁷¹ 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 esatto numero: si ricordi, infatti, 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.

¹⁷² 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 della disposizione non lascia altri spazi).

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 comprendere la scelta del Parlamento di approvare un progetto di legge simile (proposto da un gruppo di senatori del partito di maggioranza¹⁷³) 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, terminato l'*iter* parlamentare (in seconda deliberazione) nei mesi successivi, sarebbe poi stata sottoposta agli elettori.

Si è visto, 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 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 regionale¹⁷⁴.

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

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ Per A. FALCONE, *Partecipazione politica*, cit., p. 19 l'art. 117, co. 7 Cost. fissava un precetto «molto più stringente del più blando principio di equilibrio nella rappresentanza di genere» da introdurre all'art. 122 Cost.

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, se non altro 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 misure¹⁷⁵, ora affidata al “buon cuore” dei legislatori regionali. Toccherà dunque 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 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

¹⁷⁵ Ha lamentato questa mancanza ancora A. FALCONE, *Partecipazione politica*, cit., p. 20.

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 Pisanu¹⁷⁶: 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 provinciali¹⁷⁷.

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

¹⁷⁶ A.P., XIV Legislatura – Senato della Repubblica, disegni di legge e relazioni, n. 3051, «Misure per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive».

¹⁷⁷ 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 «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.

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 venisse 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 euro¹⁷⁸. Dettaglio non trascurabile, tutte queste misure erano espressamente configurate come contemporanee, 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 Camere¹⁷⁹, mentre forse risultava troppo pesante nell'apparato sanzionatorio previsto pure per i Comuni inferiori – seguì un proprio percorso parlamentare, senza completarlo¹⁸⁰.

¹⁷⁸ 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, considerando che essa avrebbe riguardato un territorio generalmente più vasto rispetto a quello di una singola Prefettura.

¹⁷⁹ 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 voti) 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”.

¹⁸⁰ Esso venne assorbito da un successivo disegno di legge governativo (A.P., XIV Legislatura – Senato della Repubblica, 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

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 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 a un momento successivo (nella 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 maggioranza¹⁸¹, cui se n'era aggiunto uno formulato direttamente dalla I Commissione¹⁸², sul quale – a dispetto della sua minore incisività, o forse 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

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.

¹⁸¹ Erano stati presentati da varie deputate di centrosinistra – rappresentanti tutti i partiti dello schieramento, dunque Ds, Margherita, Prc, Pdc, 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'ammissibilità 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.

¹⁸² L'emendamento 1.620 della Commissione, in sostanza, riproponeva l'emendamento 1.460 (dunque 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 ricasazione, 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 eletti tra i due generi fosse stato superiore al 15%.

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 deputate¹⁸³, il sentore era che non ci fosse piena condivisione del tema all'interno delle stesse forze politiche che

¹⁸³ 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 indubbiamente «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 riconsiderazione inizialmente prevista) e aggirabile «pagando». Della stessa opinione era Oliviero Diliberto (Pdc): 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 «blocate»: 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 di 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 invece anche il testo Mascia (avendolo sottoscritto) Rosy Bindi, ritenendo che «solo votando a favore di detta proposta emendativa saremmo davvero in 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 sarebbe 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.). Ritene 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

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)¹⁸⁴; 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 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 nuova 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)¹⁸⁵; quanto all'emendamento della Commissione¹⁸⁶, “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 fuori¹⁸⁷.

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.

¹⁸⁴ La richiesta era possibile a norma del Regolamento, trattandosi di voto su una legge elettorale, ed è stata ammessa dalla Presidenza essendo relativi 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 A. 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».

¹⁸⁵ 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).

¹⁸⁶ 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.

¹⁸⁷ 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).

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 (cd. “legge Calderoli”, a dispetto del sostanziale disconoscimento operato dall’interessato), dovettero trascorrere più di nove 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 politico¹⁸⁸ 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

¹⁸⁸ 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 appuramenti formali).

due sessi» potesse «essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento, con arrotondamento all'unità superiore», dovendo dunque a livello regionale le 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»¹⁸⁹.

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»¹⁹⁰; 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 la 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 alternato di genere, pur non essendo di fronte a una lista “bloccata”, manteneva il suo senso per-

¹⁸⁹ 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.

¹⁹⁰ Era pure previsto, agli stessi fini ricordati alla nota precedente, un elenco di quattro candidat* supplenti, due uomini e due donne.

ché 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 multiple¹⁹¹); 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 soddisfacenti¹⁹², 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 nuovamente dichiarato illegittimi alcuni istituti della legge n. 52/2015, con particolare riguardo al ballottaggio da essa previsto e all'opzione per 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 mantenuto in vigore 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 brevi¹⁹³.

¹⁹¹ 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.

¹⁹² 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».

¹⁹³ 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

Il 27 ottobre 2017, dopo un percorso travagliato, ricco di *stop and go* e colpi di scena, il Parlamento ha approvato la legge (NUMERO DELLA LEGGE), 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 unificate che, nei mesi precedenti, erano state sottoposte ai deputati, visto 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 una mediazione tra le forze politiche. L'articolato¹⁹⁴ 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 Rosato¹⁹⁵. Il testo – basato per metà su collegi uninominali, coi candidati collega-

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.

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ 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.

bili 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»¹⁹⁶.

Quel testo arrivava in aula significativamente modificato¹⁹⁷, 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 nazionale¹⁹⁸; 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 capoli-

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.

¹⁹⁶ 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 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.

¹⁹⁷ Il testo si può leggere 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.

¹⁹⁸ Oppure, solo per le liste espressione di minoranze linguistiche, il 20% a livello circoscrizionale.

sta nelle circoscrizioni (punto non presente nell'emendamento 1.5000 Fiano), entrambe da calcolare a livello nazionale per la Camera, a livello regionale per il Senato¹⁹⁹.

Poco dopo l'approdo in aula, tuttavia, il testo fu riportato in Commissione dopo l'approvazione –malgrado il parere contrario del relatore – di un emendamento²⁰⁰ 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 Rosato²⁰¹. 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 accorpendo più collegi uninominali contigui), nei quali si sarebbero presentate liste “bloccate”, singole o coalizzate a livello nazionale (nel qual caso avrebbero sostenuto 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 le liste). Il testo approvato alla Camera il 12

¹⁹⁹ 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 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.

²⁰⁰ Si trattava, per la precisione, degli emendamenti identici 1. 512 (Riccardo Fraccaro - M5S e a.) e 1.535 (Micaela Biancofiore - 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.

²⁰¹ Per il nuovo testo a firma 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.

ottobre e definitivamente al Senato il 27 ottobre²⁰² 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 verifiche²⁰³. 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 espressamente di dover essere a base regionale).

Ogni norma necessita di essere messa alla prova per valutarne pienamente l’efficacia e ciò vale particolarmente per quelle elettorali; ciò premesso, sembra di poter affermare già ora che le norme appena approvate appaiono maggiormente in grado rispetto al passato di produrre una rappresentanza politica maggiormente rappresen-

²⁰² 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».

²⁰³ 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.

tativa – si perdoni il bisticcio – dei due modi di essere dell’unico genere umano e, di conseguenza, della cittadinanza e del popolo sovrano. 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 considerate 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 visto 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 culturali²⁰⁴,

²⁰⁴ V. del resto in A. BUTTARELLI, *Sovrane. L’autorità femminile al governo*, il Saggiatore, Milano 2013, p. 105, la testimonianza di donne scandinave che, ancora a metà degli anni ’90, lamentavano co-

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 uniformità²⁰⁵ – 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 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

me 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.

²⁰⁵ Anche di recente, S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, FrancoAngeli, Milano 2013, p. 143 riteneva che l'obbligo dell'ordine alternato di genere all'interno di una lista "bloccata" «non [possa] sfuggire alla censura del Giudice costituzionale, proprio perché direttamente attributive di un risultato».

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 dei potenziali liste contendenti che rende meno facile e saggio fare previsioni sui risultati.

3. 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 costituzionale) 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 relativamente di recente sia stato sostenuto che, per quanto riguarda le donne, «governare non è rappresentare»²⁰⁶, 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.

²⁰⁶ A. BUTTARELLI, *Sovrane. L'autorità femminile al governo*, il Saggiatore, Milano 2013, spec. 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*, Pratiche, 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».

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 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, visto 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 parità²⁰⁷, dal quale si può arrivare a dedurre un «obbligo di adottare misure volte a favorire l'equilibrio di genere»²⁰⁸, 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 statu-

²⁰⁷ Cfr. M.G. RODOMONTE, *La parità di genere*, cit., pp. 442.

²⁰⁸ M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino 2011, p. 82.

ti 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 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 indubitabile²⁰⁹ – a darsi essi stessi delle regole per raggiungere il risultato della «presenza di entrambi i sessi nelle giunte» nel modo (e nei tempi, si immagina) 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 (un impegno 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 visto, 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, atten-

²⁰⁹ 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.

dersi 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 come se non lo avessero, nominando Giunte composte in modo decisamente 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 nell'organo collegiale, 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 memoria²¹⁰, relativo alla giunta del comune di Veglie (Le), in prima battuta²¹¹ 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 locale²¹²;

²¹⁰ Lo analizza F. RAGNO, *Il rispetto del principio di pari opportunità. L'annullamento della composizione delle giunte regionali e degli enti locali*, Firenze University Press, Firenze 2013, pp. 69-70.

²¹¹ 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.

²¹² L'art. 32 dello Statuto comunale sanciva: «Nella composizione della Giunta è garantita la presenza dei rappresentanti di entrambi i sessi».

poiché, a dispetto dell'assegnazione di un termine di 45 giorni per 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 candidati 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 e che 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 esterni²¹³. Il Consiglio di Stato, tuttavia, accolse il ricorso del sindaco²¹⁴ contro la seconda ordinanza, ritenendo che questioni simili fossero da rimettere «ai rapporti fra le varie formazioni componenti del consiglio comunale» e, come tali, dovessero trovare «la loro soluzione sul piano della dialettica “maggioranza-minoranza”»²¹⁵.

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 maggiori²¹⁶, Province e Regioni. Nel 2009, in particolare, i casi più interessanti riguardarono due giunte provinciali, quelle di Taranto e di Isernia. La prima vicenda, sottoposta di nuovo al Tar di Lecce e originata dal ricorso di un cittadino elettore²¹⁷, 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 risultato²¹⁸; lo stesso

²¹³ Tar Puglia [Lecce], sez. I, (ord.) 26 ottobre 2005, n. 1306.

²¹⁴ Che, comunque, nel frattempo aveva nominato una donna nella sua giunta e l'avrebbe mantenuta anche dopo la pronuncia a sé favorevole.

²¹⁵ 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., sicché 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).

²¹⁶ 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.

²¹⁷ 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.

²¹⁸ 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, se-

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 occorre un «processo di concretizzazione» del principio di presenza paritaria ed equilibrata dei sessi negli esecutivi, desumibile dal quadro normativo sovranazionale e interno)²¹⁹.

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»²²⁰: 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 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 generi²²¹.

Se nel 2010 non mancarono altri casi di ricorsi respinti, dovuti soprattutto all'assenza di disposizioni statutarie cogenti con riguardo al singolo ente locale²²², si

condo 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, si da assicurare la presenza nella Giunta di entrambi i sessi».

²¹⁹ Tar Puglia [Lecce], sez. I, (ord.) 18 novembre 2009, n. 859.

²²⁰ Tar Molise, sez. I, (ord.) 4 novembre 2009, n. 300.

²²¹ 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».

²²² 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”»),

ebbe un'importante decisione con riguardo al comune di Benevento: si trattò probabilmente della prima sentenza in materia²²³ (e non di una semplice ordinanza emessa in sede cautelare), dunque riccamente esposta e motivata, anche sul piano teorico²²⁴. 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 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 di tutta evidenza 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 attuazione²²⁵, 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

francamente inaccettabile anche per una pronuncia resa in sede cautelare, Tar Lazio [Latina], sez. I, (ord.) 8 luglio 2010, n. 304, con riferimento stavolta al comune di Isola del Liri, sempre nel frusinate.

²²³ 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.

²²⁴ Si segnala che 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 (cur.), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*. Giappichelli, Torino 2015, pp. 227-243; v. anche R.M. AMOREVOLE, *Donne e politica: il ruolo delle Consigliere di parità*, in P. TORRETTA, V. VALENTI (cur.), *Il corpo delle donne. 1946-2016. La condizione giuridica femminile*, FrancoAngeli, Milano (in corso di edizione e pubblicazione).

²²⁵ 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».

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 minori²²⁶, per la prima volta sentenze 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 – come si vedrà – 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 comune²²⁷. Il Tar del Lazio²²⁸, riconosciuta significativamente la legittimazione di consiglieri e consigliere a impugnare

²²⁶ 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 difetto di istruttoria e motivazione dell'atto. Segnala l'anomalia del caso F. RAGNO, *Il rispetto del principio di pari opportunità*, cit., p. 77, visto che 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 restrittivo: 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.

²²⁷ 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».

²²⁸ Tar Lazio [Roma], sez. II, 13-25 luglio 2011, n. 6673.

gli atti ritenuti in violazione dello Statuto²²⁹, si espresse anche sulla natura di quegli stessi atti 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»²³⁰. Stabilito ciò e considerata la «scelta normativa netta e di inequivocabile interpretazione» dell'art. 5, comma 3 dello Statuto

²²⁹ La legittimazione sarebbe discesa innanzitutto dal ruolo di consigliere* comunale, essendo ai sensi dell'art. 47 Tuel nominabil* come assessor* e dunque ha 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 contestata da ogni consigliere comunale». Da ultimo, si consolidava l'orientamento già visto altrove, in base al quale, oltre che ai consiglieri, la legittimazione a impugnare la nomina della Giunta spetta a ogni cittadino elettore del Comune «in quanto soggetto potenzialmente aspirante alla titolarità della carica».

²³⁰ Merita di essere citato, per esteso, 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».

(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)²³¹.

L'annullamento degli atti di nomina portò il sindaco in carica, Gianni Alemanno, a presentare un nuovo esecutivo con due assessori, ritenuto comunque non equilibrato dalle ricorrenti che presentarono un altro ricorso, in seguito al quale il sindaco ridistribuí 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 2013²³² dopo altre decisioni di natura cautelare e dopo che, con le ultime dimissioni e sostituzioni, le assessori 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 Cagliari²³³ ritenne queste ultime comunque legittimate 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 statuta-

²³¹ Sulla decisione 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.

²³² Tar Lazio [Roma], sez. II, 6-20 febbraio 2013, n. 1900.

²³³ Tar Sardegna, sez. II, 29 giugno - 2 agosto 2011, n. 864.

rie 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»²³⁴. 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 precettiva²³⁵.

La sentenza del Tar lombardo, dunque, arrivò sei mesi prima di quella di segno completamente diverso dell'organo omologo del Lazio. Si può comprendere un verdetto così distante, anche se alcuni passaggi sono poco condivisibili: non convince molto, in particolare, l'applicazione pacifica e non discussa al potere presidenziale di nomina della Giunta dell'atteggiamento, più promozionale che coercitivo, mostrato dall'ordinamento costituzionale nei confronti dell'elettorato e della rappresentanza²³⁶. Ciò, se non altro, perché è naturale che un ordinamento democratico contemporaneo cerchi di proteggere un diritto (come l'elettorato attivo o passivo) da interventi che possono incidere su di esso, mentre è molto meno naturale che cerchi di tutelare allo

²³⁴ Tar Lombardia [Milano], sez. I, 17 dicembre 2010 – 4 febbraio 2011, n. 354.

²³⁵ 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».

²³⁶ Rivendica invece una 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.

stesso modo – fino addirittura a sottrarlo quasi del tutto al sindacato giurisdizionale – un potere, anche se profondamente 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 (indubabilmente 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 possa 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 essere la scelta più coerente.

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 all'annullamento degli atti, si espresse comunque sulla loro legittimità (a eventuali fini risarcitori)²³⁷, ribaltando il verdetto di prime cure. Ritenendo che – anche citando la sentenza n. 81/2012 della Corte costituzionale di cui si dirà tra non molto – «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 ritennero che pure la norma statutaria lombarda, a dispetto della sua formulazione meno “esigente” rispetto a quella di altri Statuti, 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 potendosi ritenere soddisfacente una sola don-

²³⁷ Cons. Stato, sez. V, 17 aprile - 21 giugno 2012, n. 3670.

na in Giunta per parlare di presenza equilibrata (anzi, sarebbe stata indice di una sproporzione manifesta, «in concreto sotto la soglia della ragionevolezza»)²³⁸.

La decisione del Consiglio di Stato, che finì per superare l'unico pronunciamento sfavorevole alla precettività e cogenza del principio di pari opportunità tra uomini e donne, aveva citato in più punti anche la decisione emessa quasi un anno prima all'interno della lunga vicenda processuale che aveva interessato la giunta della Regione *Campania*. Caratterizzata fin dall'inizio dalla presenza di una sola donna su 12 membri e così conservatasi anche dopo la sostituzione di un assessore con un altro uomo, fu impugnata quanto ai suoi atti di formazione da una cittadina elettrice. Il Tar di Napoli²³⁹, riaffermata la legittimazione a impugnare quegli stessi atti da parte di una potenziale aspirante all'incarico di 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 rilevanti 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»)²⁴⁰, specie il suo terzo comma.

²³⁸ A questa decisione, poi, si assommava 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».

²³⁹ Tar Campania [Napoli], sez. I, 6-7 aprile 2011, n. 1985.

²⁴⁰ 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 con-

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 parità opportunità di successo elettorale per tutti i candidati); 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, 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 tutte 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 semplice 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 impossibile²⁴¹ 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 avvenuto. Per questo, il Tar scelse di annullare il solo provvedimento di nomina dell'ultimo assessore (in sostituzione di quello dimissionario), onde non compromettere il funzionamento dell'esecutivo della Campania.

Evidentemente insoddisfatto della pronuncia, il presidente della Regione Stefano Caldoro la impugnò prontamente; il Consiglio di Stato, tuttavia, nel giro di pochi mesi

seguire 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».

²⁴¹ 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 candidati, 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».

sconfessò nuovamente le sue ragioni. La sentenza²⁴², al di là dell'importante 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”²⁴³, rileva soprattutto per le premesse ricostruttive non legate al merito: appaiono infatti di particolare pregio i passaggi argomentativi relativi alla legittimazione della ricorrente originaria²⁴⁴ e alla natura amministrativa dell'atto di nomina degli assessori²⁴⁵. Tutto il ragionamento,

²⁴² Cons. Stato, sez. V, 12-27 luglio 2011, n. 4502.

²⁴³ Al di là della ricostruzione del concetto di “norma programmatica” così com'era stato elaborato per privare di effetti le norme costituzionali innovative (e com'è stato 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 oppure obbligatorie per l'Amministrazione quando poste dalla legge o altri atti equiparati) non può rappresentare più di una finezza teorica, atta a spiegarci, se si vuole, la loro funzione di principi 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, per dirla grossolanamente ma chiaramente, 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».

²⁴⁴ Se, argomentavano 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 stesso), era giusto riconoscerla alla ricorrente che aveva presentato titoli oggettivamente 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 contemplasse la possibilità di nominare assessori esterni), la norma statutaria 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».

²⁴⁵ 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

in 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 eletto²⁴⁶. La Corte, tuttavia, è stata *tranchant* nel dichiarare il ricorso inammissibile²⁴⁷.

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 mozioni 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. 46, comma 3, dello Statuto campano». Come atto amministrativo e non politico, quindi, esso dev'essere impugnabile davanti ai giudici amministrativi.

²⁴⁶ 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, Cedam, Padova 1976 (ed.

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 (e, volendo, dall'art. 362 c.p.c.)²⁴⁸. In realtà, però, per la Corte il vero motivo 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 dai 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”»²⁴⁹, 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, visto che lo Statuto campano predetermina pure il numero dei membri della Giunta).

1991), 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». Va precisato, peraltro, che Mortati vedeva il generico presidente come un *primus inter pares* che aveva bisogno di quel potere proprio per dare ordine ai lavori, mentre la riforma costituzionale del 1999 avrebbe deliberatamente archiviato e consegnato al passato la posizione di *primus inter pares* per il Presidente della Giunta regionale (cfr. C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 40).

²⁴⁷ Corte cost., 2-5 aprile 2012 n. 81 (pres. Quaranta, red. Cartabia).

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere*, cit., p. 6.

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 rispettare, rispettando i confini e muovendosi secondo gli indirizzi dati e 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 legislatore²⁵⁰ – è stata ritenuta dalla Corte assai più produttiva (e meno impegnativa) rispetto all'ennesimo tentativo di definire o categorizzare atti politici e atti amministrativi. La stessa Consulta, del resto, 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 particolarmente affezionata a (quelle) etichette: si continui pure a parlare di potere (e di atto) politico, specie se si vuole sottolineare 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 certamente non analizzabili – che la decisione della Corte potrebbe avere sulla sindacabilità di altri atti tradizionalmente ritenuti politici²⁵¹, merita di essere segnalato come, riconoscendo (o restituendo) all'art. 46, comma 3 St. Campania – adottato, come varie 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»²⁵², continuando l'opera resa possibile dalla significativa «presa di consapevolezza»²⁵³ dimostrata dalla maggior parte dei giudici amministrativi negli ultimi anni, perfino quando hanno respinto i ricorsi (ad esempio quando hanno riconosciuto che una sola donna in una Giunta numerosa non

²⁵⁰ 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 decum della Corte, v. pure F. BILANCIA, *Ancora sull'“atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista Aic*, 2012, n. 4.

²⁵¹ Si rimanda di nuovo a M.G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere*, cit., spec. pp. 8-9.

²⁵² 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.

²⁵³ F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio di riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista Aic*, 2012, n. 3, p. 3.

era una presenza soddisfacente, ma dovevano giudicare 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 ricorrenti²⁵⁴ – il legislatore nazionale ha deciso di intervenire per la prima volta anche sulla composizione degli organi esecutivi, per lo meno con riguardo agli enti locali. La già analizzata legge n. 215/2012, infatti, oltre a inserire la prima norma base sull'equilibrio di genere nei Consigli regionali nella “legge cornice” n. 165/2004 e

²⁵⁴ 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 significativamente i tentativi fatti e 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 interpellato 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 né di costringere una donna a diventare assessora, né 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, nemmeno nella lista dei soggetti 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 era sufficiente 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 nuovamente 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»).

a introdurre quote e “doppia preferenza di genere” con riguardo alle elezioni amministrative, con riferimento sempre agli enti locali ha pure 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 promozione (e solo di questa) 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 ora un impegno diverso: completare la promozione della parità di accesso agli uffici pubblici con un’azione positiva, anche di contenuto minimo (non si pretendono quote, ma è sufficiente che si preveda la presenza di entrambi i generi), perché entrambi i modi di essere dell’umanità partecipino al governo locale. Lo stesso concetto viene ribattuto con la modifica dell’art. 46, comma 2, in base al quale ora la nomina della Giunta dev’essere fatta dal sindaco (parlarne con riguardo alla Provincia ora non ha più senso, dopo la riforma con la legge che subito si vedrà) «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»). In particolare, oltre a prevedersi disposizioni per l’elezione del Consiglio metropolitano²⁵⁵ e nuove regole sull’elezione del Consiglio provinciale²⁵⁶ (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

²⁵⁵ 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».

²⁵⁶ Art. 1, comma 71 (riproduce in sostanza il comma 27 e anche questo non si applica per i primi cinque anni dall’entrata in vigore della l. n. 215/2012) e comma 77 (analogo al 38).

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 organo²⁵⁷; 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*²⁵⁸. 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 decisamente tardivo (rispetto al tempo della riforma dell'art. 51 Cost. e alla maggiore tempestività di alcuni giudici), l'intervento del legislatore statale è stato certamente apprezzabile, anche perché – stabilendo quella 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 politica²⁵⁹, 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, in senso paritario, la composizione delle giunte comunali»²⁶⁰. Certo, non tutto è ancora risolto: al di là dei contenziosi

²⁵⁷ Cfr. COUNCIL OF EUROPE – GENDER EQUALITY COMMISSION, *Gender Equality Glossary*, Council of Europe, Strasbourg 2015, p. 4.

²⁵⁸ 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).

²⁵⁹ 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.

²⁶⁰ 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, cfr. 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

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 anche 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 nel suo esecutivo. Più in generale, sarebbe opportuna un'armonizzazione delle disposizioni statutarie, per evitare il più possibile situazioni di disomogeneità della partecipazione di entrambi i generi alla *res publica*, ad ogni livello, per tendere davvero a una democrazia duale.

4. 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 1953²⁶¹. 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 [...]

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.

²⁶¹ 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).

nell'eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne»²⁶², mirava a parificare «lo *status* degli 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 visto 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, essendo necessaria una piena cittadinanza politica²⁶³.

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

²⁶² Non si dimentichino i documenti fondamentali in materia di 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»).

²⁶³ 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.

il 3 settembre 1981²⁶⁴, nella convinzione che fosse necessario abbattere la «vasta discriminazione contro le donne»²⁶⁵, poiché – 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».

Tale 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 situazioni 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* di quelle misure²⁶⁶.

Vanno poi citate le Conferenze mondiali sulle donne, sei appuntamenti svoltisi sotto l'egida dell'Onu²⁶⁷: esse appaiono come tappe di confronto, discussione e progettazione entro il percorso evolutivo della condizione della donna e della tutela dei suoi

²⁶⁴ L'Italia ha ratificato il trattato con la legge n. 132/1985.

²⁶⁵ 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 compromettere 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.

²⁶⁶ Sull'essenzialità del carattere temporaneo delle azioni positive 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; C. PIPERNO, *L'integrazione della rappresentanza attraverso le azioni positive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 223-239, spec. 225. V. anche, con attenzione all'ordinamento statunitense, da M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Giappichelli, Torino 2006, p. 16; M. D'AMICO, *Il difficile cammino*, cit., p. 12. Nota che «l'adozione di quote rosa non appare doverosa» in base a tali fonti – ma, si aggiunge, 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*, FrancoAngeli, Milano 2013, pp. 255-256.

²⁶⁷ Le Conferenze si sono tenute a Città del Messico (1975), Copenaghen (1980), Nairobi (1985), Pechino (1995), New York (2000) e Milano (2015).

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 europeo²⁶⁸.

Restringendo il campo territoriale di interesse ai paesi che hanno aderito al Consiglio d'Europa, va segnalato che 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)²⁶⁹; 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 '80²⁷⁰ si era raggiunta la consapevolezza che il problema dell'eguaglianza tra uomini e donne doveva essere «una preconditione politica relativa

²⁶⁸ 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.

²⁶⁹ 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.

²⁷⁰ 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 the Seminar, Strasbourg, 6 And 7 November 1989, Council of Europe Press, [s.c.] 1992; v. anche M. SINEAU, *Parité. Le Conseil de l'Europe et la participation des femmes à la vie politique*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 2004, spec. pp. 28-30 e R. SÉNAC-SLAWINSKI, *La parité*, Presses Universitaires de France, Paris 2008, spec. pp. 11-24.

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»²⁷¹.

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».

Lo stesso documento prevedeva un allegato, per il quale si doveva ritenere 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 molte misure normative e amministrative, di accompagnamento e monitoraggio azionabili dagli Stati per tendere al risultato dell'equilibrata partecipazione.

Per quanto riguarda l'ambito territoriale specifico dell'Europa, vengono in rilievo fonti di vario tipo: alcune di queste sono del tutto non vincolanti e hanno un mero valore esortativo²⁷²; così non può dirsi per la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

²⁷¹ 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).

²⁷² 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 es-

europea (c.d. “Carta di Nizza”), proclamata il 7 dicembre 2000 (e adattata il 12 dicembre 2007), poiché essa – dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona²⁷³ – ha lo

sere 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 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*, il Mulino, 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’integrazione europea (1957-2007)*, il Mulino, Bologna 2010, spec. p. 239 ss. e F. DI SARCINA, *Donne ai vertici. Quale empowerment di genere nell’Unione Europea?*, in F. DI SARCINA (cur.), *Cultura di genere e politiche di pari opportunità. Il gender mainstreaming alla prova tra UE e Mediterraneo*, il Mulino, Bologna 2014, pp. 83-104.

²⁷³ 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).

stesso valore giuridico dei Trattati e i diritti, le libertà e i principi sanciti all'interno vengono 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 – rubricato «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 queste norme non siano espressamente rivolte al tema della rappresentanza politica, devono essere considerate e rilette alla luce di un contesto 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 poter garantire una maggiore rappresentatività delle istituzioni (nel senso di 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 anche la tutela da minacce o situazioni di discriminazione in ragione del proprio genere)²⁷⁴. 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»²⁷⁵ in tutte le assemblee elettive, tanto il Parlamento europeo quanto quelli nazionali. Con il passare del 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 maggior precisione²⁷⁶.

²⁷⁴ Su queste ragioni e su altre, desumibili da vari atti europei, si diffonde in breve ma in modo denso G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., pp. 30-32.

²⁷⁵ 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).

²⁷⁶ 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».

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”²⁷⁷, 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 restrittiva²⁷⁸, sebbene la decisione fosse stata nei fatti meno radicale sulle quote di quanto non fossero state le conclusioni dell’avvocato generale²⁷⁹: la Corte si limitò a censurare – in una motivazione particolarmente stringata, quasi apodittica – il fatto che la specifica norma sottoposta alla sua attenzione in sede

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 R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *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. L. CARLASARE, *L’integrazione della rappresentanza*, cit., p. 21 ss.; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere*, cit., p. 31 ss.; C. NAPOLI, *La rappresentanza di genere*, cit., p. 3).

²⁷⁷ Corte di giustizia Ce, 17 ottobre 1995, causa C-450/93, Kalanke; si rinvia alla nota n. 59 di questo capitolo.

²⁷⁸ In senso decisamente critico verso la pronuncia, *ex multis*, S. SCARONI, *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.

²⁷⁹ Causa C-450/93, conclusioni dell’avvocato generale Giuseppe Tesauo, 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, Tesauo ribadì come per lui la donna «non meriti di raggiungere 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.

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»²⁸⁰: 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 diseguali²⁸¹.

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 direttamente nell’attribuzione di risultati (slegata da ogni valutazione concreta e *ad hoc*)²⁸².

²⁸⁰ V. la Comunicazione della Commissione europea del 27 marzo 1996 a seguito della “sentenza Kalanke”.

²⁸¹ 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.

²⁸² 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 [...]».

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 Nizza²⁸³, anche se da un certo punto di vista la dottrina non appare omogenea sul valore e sulla portata "legittimatoria" di quelle norme²⁸⁴.

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

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 Marshall sui sistemi delle quote: continuità e discontinuità rispetto alla Kalanke*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, p. 45 ss.; F. 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 approfondito (Corte di giustizia Ce, V sez., 6 luglio 2000, causa C-407/98, Abrahamsson e a. c. Fogelqvist).

²⁸³ 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*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2003, pp. 96-110, spec. 99.

²⁸⁴ F. 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.

umana e accogliendone i punti di vista, così da adottare una prospettiva realmente inclusiva, certamente complessa ma sicuramente (più) completa²⁸⁵.

²⁸⁵ 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 IV

Donne e partecipazione politica: cenni di comparazione giuridica

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. — 2. Il Regno Unito: il cammino verso l'elettorato femminile. — 3. La Francia: la lenta conquista del diritto al voto (e un'eredità pesante da smaltire). — 4. Riequilibrare la rappresentanza: tocca ai partiti o allo Stato? Due soluzioni diverse.

1. Premessa metodologica

Dopo aver cercato di ricostruire, nel modo più completo possibile, la situazione di diritto interno italiana dal punto di vista delle norme da applicare e delle decisioni che le riguardano, è opportuno ampliare lo sguardo ad altre esperienze giuridiche europee che, negli anni, hanno necessariamente dovuto affrontare la questione dell'elettorato attivo e passivo femminile. Ogni sistema giuridico, infatti, ha scelto di dare risposte differenti alle istanze di partecipazione delle donne alla *res publica*, interpretando ciascuno a suo modo e secondo le proprie peculiarità il rapporto tra dignità (di persona, di suddit*, di cittadin*) e diritti che interessa anche il concorso alle decisioni che riguardano la collettività, dunque la determinazione della politica¹.

Su questo presupposto, si è scelto di focalizzare l'attenzione sul Regno Unito e sulla Francia, due realtà piuttosto diverse tra loro, da vari punti di vista. Innanzitutto, il primo paese è stato tra i "pionieri" del diritto al voto concesso alle donne, a livello prima amministrativo, poi politico (nel 1918); il secondo è arrivato allo stesso risultato solo ventott'anni più tardi, nel 1945, dopo una lunga chiusura sull'argomento. Quando, molti anni dopo e una volta resa costante la partecipazione delle donne al voto, i due ordinamenti si sono interrogati su come si poteva accrescere la presenza delle

¹ Sul tema, di recente, v. S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Giappichelli, Torino 2016, spec. pp. 132-133.

donne nelle assemblee rappresentative (qui si considereranno essenzialmente quelle parlamentari), essi hanno adottato comunque strategie diverse.

Nel Regno Unito si è lasciato soprattutto ai partiti l'onere di rendere più equilibrata la rappresentanza femminile, agendo sulle loro candidature in un sistema politico basato fondamentalmente sui collegi uninominali (che meno di altri si prestano a misure di riequilibrio di genere), benché negli ultimi decenni abbia acquisito familiarità anche con altri sistemi elettorali: si vedrà dunque come siano intervenute nel corso degli anni alcune forze politiche britanniche, in particolare il Partito laburista, arrivato a proporre/imporre anche la selezione della persona da candidare in una rosa composta da sole donne (c.d. *all-women-shortlist*, una soluzione adottata non senza perplessità e polemiche). In Francia, invece, è intervenuto il legislatore per introdurre un sistema di quote, ma è stata necessaria una riforma costituzionale per legittimarlo, dopo che il *Conseil constitutionnel* era intervenuto a bocciare il primo tentativo di prevedere percentuali massime di candidature per ciascun genere: si è dato dunque luogo a una successione di passaggi che, a distanza di tempo, si sarebbe compiuta anche in Italia.

Lo sguardo a queste realtà può aiutare a inquadrare meglio anche lo sviluppo che le questioni affrontate hanno avuto nel sistema italiano, alla luce dei contesti più o meno simili in cui le istanze di partecipazione politica delle donne (prima come elettrici, poi come elette) si sono collocate e sono state considerate dai diversi legislatori. Al di là dei caratteri specifici ricordati sopra, la comparazione con questi due ordinamenti assume ulteriori elementi di interesse se si considera che Regno Unito e Francia appartengono a famiglie, sistemi, modelli giuridici diversi tra loro, eppure il confronto non mancherà di far emergere elementi di contiguità e somiglianza.

2. Il Regno Unito: il cammino verso l'elettorato femminile

Nei discorsi e nelle relazioni dei parlamentari italiani che, tra la seconda metà dell'800 e i primi due decenni del '900, si dicevano contrari all'estensione del diritto di voto alle cittadine, si è visto comparire più di un accenno alla situazione del Regno Unito, considerato come esempio utile a negare l'opportunità di far partecipare anche le donne alle elezioni e, di conseguenza, alla determinazione della politica locale e nazionale. In realtà in Europa, fatta eccezione soprattutto per i paesi scandinavi, che

avevano già riconosciuto l'elettorato entro il 1915², lo Stato britannico fu tra i primi a riconoscere l'elettorato attivo femminile, dal momento che – come si vedrà – un primo nucleo di donne fu ammesso al voto politico nel 1918 (anche se, per arrivare al suffragio realmente universale, sarebbero stati necessari dieci anni in più).

Se nella storia del regno d'Italia l'esclusione esplicita delle donne dall'elettorato era stata sancita nel 1865 per le elezioni amministrative (ma nel regno sabauda essa era in vigore da ben prima), mentre nessuno aveva mai sentito il bisogno di precisare altrettanto per le elezioni politiche, nel Regno Unito a prevedere espressamente che le donne non potessero far parte dei soggetti titolari del diritto di voto fu una delle riforme elettorali più importanti della storia britannica: il *1832 Reform Act*, voluto dal *whig* lord Earl Grey con riferimento a Inghilterra e Galles. Esso infatti – oltre a riordinare profondamente la distribuzione territoriale dei seggi, limitando la sovrarappresentazione dei borghi (*boroughs*) e dando maggior spazio ai centri industrializzati di più recente nascita – nell'estendere sensibilmente il suffragio nelle varie contee ai proprietari terrieri, ai conduttori e agli occupanti di immobili di un certo valore, si riferiva a questi come «every Male Person of full Age, and not subject to any legal Incapacity».

L'espressione, in tal caso, non poteva lasciare spazio a fraintendimenti: consegnò così inevitabilmente al passato non pochi episodi, storicamente documentati, in cui le donne avevano preso parte al voto, sia pure limitatamente a coloro che potevano vantare un certo censo, in particolare che fossero proprietarie terriere (una condizione, comunque, non particolarmente diffusa). Anche prima che il *Great Reform Act* concludesse il suo – tormentato – percorso parlamentare ed entrasse in vigore, tuttavia, non erano mancati espliciti casi di avversione dei titolari del potere all'esercizio del suffragio femminile, casi che suggerirono anche alla dottrina più avveduta del tempo di non annoverare affatto le donne tra i titolari del diritto di voto.

Risulta noto e citato il caso delle elezioni parlamentari del 1640 (quelle che avrebbero formato il c.d. "*Long Parliament*") che videro l'intervento dell'alto sceriffo del Suffolk per annullare i voti di alcune vedove proprietarie che avevano espresso il loro suffragio a Ipswich, nel borgo di Eye, ritenendo addirittura che il loro voto in

² Varie opere, tuttavia, ricordano come, in anni ben precedenti, alcune donne siano state ammesse al voto, specialmente in ambito locale: quegli episodi sono venuti in considerazione soprattutto in occasione di contenziosi. Cfr. I. BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile ne' suoi criteri giuridici*, Unione tipografica editrice torinese, Torino 1910, p. 130 e C.S. BURNHAM, *Woman Suffrage. The Argument of Carrie S. Burnham*, Citizen's Suffrage Association, Philadelphia 1873, pp. 37-39. Assunse una certa importanza il caso *Olive v. Ingram*, ma se ne farà cenno più in là.

quell'occasione fosse stato "indegno" e "disonorevole", anche volendo configurare come legittima l'iscrizione tra gli elettori³. Proprio per fatti come questo, che avevano avuto una risonanza non solo locale, l'insigne politico e giurista Edward Coke aveva negato – in una sua importante opera pubblicata postuma, nel 1644 – il diritto di voto alle donne, a prescindere dalla loro età e dal loro censo⁴.

Nei decenni successivi, per circa due secoli, l'elettorato femminile rimase in questa situazione di incertezza, senza previsioni o divieti espliciti, ma senza il particolare favore della dottrina e dei titolari del potere⁵. Nessuno, peraltro, potrebbe sostenere che le donne non abbiano mai votato, a qualunque livello, specie per le diverse interpretazioni pratiche che le norme elettorali conoscevano da borgo a borgo⁶. Le ricerche storiche confermerebbero una piuttosto incontestata partecipazione al voto delle donne aristocratiche non coniugate; l'atteggiamento delle autorità sarebbe diventato più intransigente ed esclusivo con il diffondersi della proprietà immobiliare anche tra le donne del ceto medio, dunque coinvolgendo una categoria di persone ben più ampia⁷. Tentativi di mettere in dubbio alla radice la capacità elettorale della donna, in ogni caso, non ebbero sempre eguale fortuna: lo dimostrerebbero, in particolare, alcune deci-

³ Così fece scrivere l'alto sceriffo sir Simonds D'Ewes: «'Tis true that by the ignorance of some of the clerks at the other two tables the ouths of some single women that were freeholders were taken without the knowledge of the said High Sheriff who as soon as he had noticed thereof instantly sent to forbid the same, conceiving it a matter very unworthy of any gentleman and most dishonourable in such an election to make use of their voices although they might in law have been allowed nor did the said High Sheriff allow of the said votes upon his numbering the said Poll, but with the allowance and consent of the said two Knights themselves discount them and cast them out» (tratto da L. GOWING, *Gender Relations in Early Modern England*, Routledge, Abingdon-New York 2014, p. 149); cfr. anche D. HEATER, *Citizenship in Britain. A History*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2006, pp. 134-135.

⁴ E. COKE, *The Fourth Part of the Institutes of the Laws of England: concerning The Jurisdiction of Courts*, printed by M[iles] Flesher, for W[illiam] Lee, and D[aniel] Pakeman, London 1644, pp. 4-5: «[...] and in many cases multitudes are bound by Acts of Parliament which are not parties to the elections of Knights, Citizens and Burgesses, as all they that have no freehold, or have freehold in ancient Demesne, and all Women having freehold or no freehold, and men within the age of one and twenty years». Sull'atteggiamento di Coke verso le donne cfr. M. SUZUKI, *Daughters of Coke: Women's Legal Discourse in England, 1642-1689*, in S. HAUDE, M.S. ZOOK (eds.), *Challenging Orthodoxies: the Social and Cultural Worlds of Early Modern Women*, Routledge, Abingdon-New York 2016, p. 170.

⁵ Con riguardo ai tempi precedenti il *Great Reform Act*, per una fonte autorevole «Before 1832 the disfranchisement of women had been by custom rather than by statute but there has been little research into the subject and "it is impossible to conclude that women never voted"» (N. JOHNSTON, *The History of the Parliamentary Franchise*, House of Commons Library - Research Paper no. 13/14, London 2013, p. 7).

⁶ Così E. CHALUS, *Women, Electoral Privilege and Practice in the Eighteenth Century*, in K. GLEADLE, S. RICHARDSON (eds.), *Women in British Politics, 1760-1860. The Power of the Petticoat*, Palgrave Macmillan, New York 2000, p. 20.

⁷ V. D. HIRST, *The Representative of the People? Voters and Voting in England under the Early Stuarts*, Cambridge University Press, Cambridge 1975, pp. 18-19; E. CHALUS, *Women, Electoral Privilege and Practice*, cit., p. 20.

sioni prese da organi giudiziari che, in qualche misura, riconobbero il diritto di voto in capo a certe donne, sia pure in determinate circostanze⁸.

Quale che fosse stato, il loro passato fu cancellato in breve tempo. Al 1832 *Reform Act* relativo alle elezioni parlamentari si accompagnò, tre anni dopo, il 1835 *Municipal Corporations Act*, che ammise al voto locale esclusivamente i *freeman* e i *burgess*, ossia gli abitanti dei borghi: questi ultimi, tuttavia, potevano avere accesso al suffragio locale (*municipal franchise*) a patto che avessero occupato uno stabile in quella determinata località per gli ultimi tre anni, pagando i tributi, risiedendo lì o entro sette miglia dal borgo interessato e, a monte, essendo «Male Person of full Age»⁹.

Con quei due atti, dunque, si compì la completa esclusione della popolazione femminile dalla vita politica britannica, senza che questa ne fosse stata mai pienamente parte: non era raro che la posizione della donna venisse accostata – anche da parte di pensatori noti come illuminati – a quella dei bambini¹⁰, ritenendo dunque perfettamente normale che queste non partecipassero alla *res publica*, con l'aggravante che questo *status* di minorità o inettitudine per le donne non aveva fine con l'incedere

⁸ Si veda in particolare il già citato caso *Olive v. Ingram*, riportato in *Modern Reports; or, Select Cases Adjudged in the Courts of King's Bench, Chancery, Common Pleas, and Exchequer*, 5th ed., 7th vol., Robinson, Brooke, Butterworth, Ogilvy and Sphere, White, Dublin 1796, p. 263 ss. Benché le circostanze del caso possano apparire piuttosto lontane dall'argomento di cui si tratta – oggetto della causa era chiarire se una donna potesse essere chiamata a svolgere l'ufficio di sacrestano (*sexton*) e se potesse votare in quell'elezione – fu lo stesso *Chief Justice* ad ammettere che il caso trattato, sotto il profilo del voto, poteva essere «very extensive in its consequences, though not in itself».

Pur non essendo mancate voci decisamente contrarie all'idea che le donne potessero esercitare una qualunque forma di voto («decency and the policy of the law exclude women from popular elections», sentenza uno degli intervenuti; altri erano convinti, tra l'altro, che un diritto di voto troppo diffuso avrebbe portato alla confusione e il mancato esercizio prolungato avrebbe comportato alla rinuncia al diritto stesso, ammesso che – sosteneva il *Solicitor general* – le donne lo avessero mai avuto) o comunque non potessero votare per il Parlamento (visto l'elevato grado di conoscenza e preparazione «che si suppone le donne non abbiano», secondo uno dei giudici), di nuovo il *Chief Justice* non solo ammetteva di non sapere se la Corte avesse mai deciso che le donne non avessero diritto al voto, ma aggiungeva che «whether they have not antiently voted for members of parliament, either by themselves or attorney, is great doubt». Sosteneva pure di aver letto in un trattato manoscritto – del giureconsulto Hakewell – di un caso (*Holt v. Lyle*) in cui una donna nubile proprietaria poteva votare per il Parlamento, ma se fosse stata sposata il marito avrebbe dovuto votare al suo posto, delegato da lei; teneva però a sottolineare che non era sua opinione che le donne potessero votare per il Parlamento.

⁹ Così recitava la prima parte del paragrafo 9: «Every Male Person of full Age who on the last Day of August in any Year shall have occupied any House, Warehouse, Countinghouse, or Shop within any Borough during that Year and the whole of each of the Two preceding Years, and also during the Time of such Occupation shall have been an Inhabitant Householder within the said Borough, or within Seven Miles of the said Borough, shall, if duly enrolled in that Year according to the Provisions herein-after contained, be a Burgess of such Borough and Member of the Body Corporate of the Mayor, Aldermen, and Burgesses of such Borough[...]».

¹⁰ V. per esempio J. TYRRELL, *Patriarcha non Monarcha*, Richard Faneway, London 1681, p. 92: «there was never such a Government where all Women and Children promiscuously had Votes with their Husbands, Fathers or Brothers».

dell'età, a differenza di quanto accadeva per i bambini (maschi, *ça va sans dire*, e nemmeno tutti)¹¹.

Se però nel 1832 ebbe inizio l'esclusione conclamata della popolazione femminile dall'elettorato, in quello stesso anno il Parlamento inglese ricevette la prima petizione con cui si chiedeva espressamente l'estensione del diritto di voto alle donne¹²: proprio come il dibattito italiano avrebbe mostrato qualche decennio più tardi, in tempi di suffragio strettamente basato sul censo, la donna riteneva irragionevole che quelle che non erano sposate e pagavano le tasse fossero discriminate rispetto agli uomini contribuenti, considerando pure che il diritto criminale non faceva distinzioni di sesso e che i britannici non potevano certo dirsi – usando le parole di Zanardelli – «gente di legge salica», essendo la successione al trono anche in linea femminile. Il sesso dunque non doveva essere un elemento di distinzione, ma si doveva assumere la qualità di contribuente come elemento di eguaglianza.

La questione del suffragio femminile, in seguito, rimase tutt'altro che estranea alle aule parlamentari e i primi progressi arrivarono, anche in questo caso, con riguardo alle elezioni di rilevanza locale. Nel 1869, in particolare, fu approvato il *Municipal Franchise Act*, che intervenne per modificare il precedente *Municipal Corporations Act*, precisando – nella sua prima sezione – che avrebbe avuto il diritto di voto «every person of full age», alle stesse condizioni previste nel 1835, anche se era sufficiente un solo anno di occupazione di edificio e non più tre. Che la formulazione neutra della

¹¹ Si trattava, in fondo, esattamente della stessa opinione espressa storicamente da Justice Probyn: «Infants cannot vote, and women are perpetual children»: la frase è citata, tra l'altro, in L.E. BECKER, *The political disabilities of women* [orig. ed. 1872], in J. LEWIS (ed.), *Before the Vote was Won. Arguments for and Against Women's Suffrage 1864-1896*, Routledge, Abingdon 2001, pp. 118-140, esp. 121.

¹² Si trattava in particolare della petizione presentata il 3 agosto 1832 dal radicale Henry Hunt, il quale era tra l'altro consapevole che quella richiesta avrebbe potuto provocare «ilarità», mentre invece meritava considerazione: «It came from a lady of rank and fortune – Mary Smith, of Stanmore, in the county of York. The petition stated that she paid taxes, and therefore did not see why she should not have a share in the election of a Representative; she also stated that women were liable to all the punishments of the law, not excepting death, and ought to have a voice in the making of them; but so far from this, even upon their trials, both judges and jurors were all of opposite sex. She could see no good reason for the exclusion of women from social rights, while the highest office of the State, that of the Crown, was open to the inheritance of females and, as we understood, the petition expressed her indignation against those vile wretches who would not marry, and yet would exclude females from a share in the legislation. The prayer of the petition was, that every unmarried female, possessing the necessary pecuniary qualification, should be entitled to vote for Members of Parliament» (il testo, tratto dalla raccolta *Parliamentary Debates* e riportato in varie opere, è stato tratto da K. GLEADLE (ed.), *Radical Writing on Women, 1800-1850*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2002, pp. 165-166). Appare significativo che l'unica replica che risulta agli atti fosse il commento di un parlamentare che considerava disdicevole l'idea che una giuria di uomini e donne potesse rimanere chiusa a chiave per una notte, potendosi produrre «situazioni piuttosto strane e imbarazzanti».

disposizione non fosse affatto casuale lo dimostrava la *Section 9* dello stesso atto, in cui si precisava che in quel documento e in quelli modificati da esso «wherever words occur which import the masculine gender the same shall be held to include females for all purposes connected with and having reference to the right to vote in the election of councillors, auditors, and assessors». Se oggettivamente questo fu un primo risultato, non mancarono successive reazioni dell'ordinamento per ridurne la portata innovativa. Vari giudici, infatti, negarono il diritto di voto alle donne sposate, benché le nuove norme non facessero distinzione tra donne nubili e coniugate: le Corti, in particolare, interpretarono il silenzio del legislatore sul punto come segno che nulla si voleva cambiare dello *status* della moglie, soggetta a tutela maritale (*coverture*), per cui l'ammissione del voto alle donne doveva ritenersi riferita solo alle nubili o vedove¹³.

A fronte di questi limitati progressi sul piano delle elezioni locali, si riscontrava la chiusura totale quanto alla possibilità di aprire al suffragio femminile alle elezioni per il Parlamento. In sede di discussione del documento che sarebbe poi diventato il *Representation of the People Act 1867* (o *Second Reform Act*), proposto dai conservatori e volto ad ampliare la platea degli elettori a una buona parte della *working class* (attraverso requisiti di censo più accessibili), fu respinto con durezza un emendamento che proponeva il superamento dell'espressione «Male Person», eliminando l'aggettivo in tutte le norme elettorali e consentendo così con certezza alle donne di votare per i parlamentari. A proporre la modifica era stato il filosofo John Stuart Mill, eletto nel 1865 tra le file dei *liberal*: il suo discorso al Parlamento¹⁴ partiva dal semplice, diretto interrogativo «whether there is any adequate justification for continuing to exclude an entire half of the community [...] from the capability of being ever admitted within the pale of the Constitution, though they may fulfil all the conditions legally and constitutionally sufficient in every case but theirs».

Egli definì quella femminile come unico esempio di esclusione assoluta, mantenuta «capricciosamente e senza causa», non potendosi configurare genericamente nei loro confronti né le condizioni di *personal unfitness* né quelle di *public danger*; interpretò la condizione delle donne come una violazione della massima costituzionale tradizionale,

¹³ Cfr. B. KEITH-LUCAS, *The English Local Government Franchise. A Short History*, Blackwell, Oxford 1952, pp. 166-167.

¹⁴ J.S. MILL, *Speech before the House of Commons*, in S.G. BELL, K.M. OFFEN (eds.), *Women, the Family, and Freedom. The Debate in Documents. Volume One, 1750-1880*, Stanford University Press, Stanford 1983, pp. 482-488.

cara ai riformatori e a parte dei conservatori, in base al quale tassazione e rappresentanza dovrebbero coesistere negli stessi soggetti. Soprattutto, da osservatore di un mondo in evoluzione, mostrò di essere consapevole – a differenza di gran parte delle persone sedute in aula – che nella società si era già compiuta «a silent domestic revolution; women and men are, for the first time in history, really each other's companions»: non rendersi conto di questa comunanza e non trarne le conseguenze, anche in termini di partecipazione al voto, significava negare la realtà e relegare la donna alla sfera domestica avrebbe provocato un disinteresse per la *res publica* anche nell'uomo («the two sexes must now rise or sink together»). Né si poteva dire che le donne non avevano bisogno del diritto di voto perché avevano già un potere indiretto grazie alle loro relazioni personali, dal momento che nessuno ha mai pensato di non far votare gli uomini facoltosi, certamente molto influenti; da ultimo, per una questione di giustizia, propose – per lo meno in prospettiva – che l'estensione del suffragio riguardasse non solo le donne *sui iuris*, ma anche quelle sposate (auspicando così un atteggiamento diverso di tutto l'ordinamento).

Alla fine, il *Second Reform Act* del 1867 modificò comunque quelle disposizioni, sostituendo all'espressione «Male Person» la parola «Man» (sostanzialmente riportando il testo alla formulazione precedente il *1832 Reform Act*); il riferimento sessuato rra rimasto, ma era più sfumato, vista la valenza generica e inclusiva che in altre leggi la parola «Man» ha¹⁵ (e anche per dare un senso e qualche effetto concreto alla modifica del testo, visto che altrimenti sarebbe stato inutile cambiarlo). Anche per questo, un numero significativo di donne contribuenti, confortate anche dall'opinione di vari giuristi, volle verificare se ci fossero stati margini di interpretazione della nuova disposizione a loro favore: non poche furono ammesse nelle liste elettorali e parteciparono alle nuove elezioni parlamentari del 1868, ma ad annullare il loro voto avrebbero provveduto, di nuovo, i giudici¹⁶ (una vicenda che, come si era anticipato nel primo

¹⁵ Del resto, risaliva al 1850 *the Interpretation Act* (noto anche come *Lord Brougham's Act*), emanato allo scopo di semplificare il linguaggio degli atti parlamentari: all'interno, tra l'altro, si precisava che, negli stessi atti, «words importing the masculine gender shall be deemed to include females unless the contrary is expressly provided». Anche per questo, l'idea che «Man» equivalesse a «Person» non era affatto infondata.

¹⁶ Cfr. L. MURDOCH, *Daily Life of Victorian Women*, Greenwood, Santa Barbara 2014, p. 31; S. STEINBACH, *Women in England, 1760-1914. A Social History*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004, p. 278. Sul caso *Chorlton v. Lings*, finito davanti alla *Court of Common Pleas* e a seguito del quale si chiarì che, se negli atti parlamentari «man» include anche le donne, «this did not apply to the privileges granted by the State», v. M.G. FAWCETT, *Women's Suffrage. A Short History of a Great Movement*, T.C. & E.C. Jack, London 1912, pp. 10-11; cfr. anche G. BRUNELLI, «Foeminae ab omnibus officiis

Capitolo, ricorda da vicino quello che sarebbe accaduto anche in Italia all'inizio del '900, sempre con riguardo alle elezioni politiche).

Negli anni successivi – Stuart Mill dopo il 1868 non sedette più alla *House of Commons*, ma la sua sensibilità poté esprimersi in modo ben più ampio nel suo saggio *The Subjection of Women* – si prese a cuore la causa del suffragio femminile soprattutto il *liberal* Jacob Bright, riproponendo ogni anno l'inclusione delle donne nel corpo elettorale, pur senza ricevere particolare favore dall'assemblea¹⁷. Nel frattempo, nella società cresceva il movimento “suffragista”, che aveva come progenitrice la proto-femminista Mary Wollstonecraft¹⁸, con la sua *Vindication of the Rights of Woman* del 1792 («I really think that women ought to have representatives, instead of being arbitrarily governed without any direct share allowed them in the deliberations of government»): se era allo stato embrionale nella prima metà dell'800 (periodo in cui avevano avuto più rilievo le battaglie per il suffragio universale maschile), dal 1865 – anno in cui l'estensione dell'elettorato amministrativo ad alcune donne in Italia veniva bocciata – aveva preso a organizzarsi, a partire dalla “Kensington Society”, che aveva elaborato una petizione per chiedere l'estensione del diritto di voto alle donne occupatrici di case (*householder*), presentata alla *House of Commons* da John Stuart Mill¹⁹.

Bocciato il suo emendamento al *Second Reform Act*, l'indignazione e la delusione delle donne decise a ottenere il voto politico e il loro desiderio di rafforzare le proprie istanze, facendo pressione soprattutto sul Parlamento, spinsero le partecipanti a quella prima esperienza, insieme a gruppi d'altre città, a darsi organizzazioni più stabili, strutturate e coordinate, alla base delle battaglie suffragiste dei decenni seguenti²⁰.

civilibus et publicis remotae sunt». *Ovvero : l'esclusione delle donne dalla sfera pubblica nello Stato liberale italiano*, in AA.VV., *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Giuffrè, 2009, pp. 31-59, spec. 42-43.

¹⁷ Cfr. C. SEYMOUR, *Electoral Reform in England and Wales*, Yale University Press, New Haven 1915, p. 476. Fu proprio Bright a proporre, nel 1870, il primo *Women's Suffrage Bill*, che era riuscito a superare due letture, ma si era arrestato per l'opposizione di William Gladstone.

¹⁸ Su di lei v. almeno M. BRODY, *Mary Wollstonecraft: Mother of Women's Rights*, Oxford University Press, Oxford 2000; R.A. MODUGNO, *Mary Wollstonecraft. Diritti umani e Rivoluzione francese*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002.

¹⁹ La petizione, corredata da circa 1500 firme, fu depositata alla Camera Bassa il 7 giugno 1866; Mill la illustrò il 17 luglio). Sulla “Kensington Society” e sulla petizione v. E. CRAWFORD, *The Women's Suffrage Movement. A Reference Guide 1866-1928*, Routledge, London-New York 2001, pp. 321-322; J. RENDALL, *Who Was Lily Maxwell? Women's suffrage and Manchester politics, 1866-1867*, in J. PURVIS, S. STANLEY HOLTON (eds.), *Votes for Women*, Routledge, London-New York 2000, pp. 57-83.

²⁰ All'interno di una bibliografia sterminata, si possono indicare almeno S.A. VAN WINGERDEN, *The Women's Suffrage Movement in Britain, 1866-1928*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1999; E. CRAWFORD, *The Women's Suffrage Movement*, cit. Sugli anni più recenti v. S. STANLEY HOLTON, *Feminism and Democracy. Women's Suffrage and Reform Politics in Britain, 1900-1918*, Cambridge University

Tornando alle discussioni in Parlamento, tra i maggiori avversari dell'introduzione del suffragio femminile doveva annoverarsi – almeno stando ai fatti – William Gladstone, parlamentare di lungo corso e più volte *Prime Minister* in quegli anni. Benché egli non fosse contrario di principio alla concessione del voto alle donne (pur avendolo ritenuto prematuro e poco compatibile con lo scrutinio palese allora in uso, come ricordato da Zanardelli nella sua relazione al progetto di legge elettorale politica del 1880), di certo si oppose con tutte le sue forze a che ciò avvenisse nell'*iter* di discussione di quello che sarebbe diventato il *Representation of the People Act 1884* (noto anche come *Third Reform Act*), foriero di un nuovo ampliamento del suffragio per l'abbassamento del censo richiesto agli aspiranti votanti.

Gladstone a più riprese sostenne che l'allargamento dell'elettorato operato con la nuova fonte normativa era «il carico massimo che si potesse portare con sicurezza», mentre attribuire il voto alle donne in quella sede avrebbe «sovraccaricato la nave»²¹ (e non doveva essere stata influente la convinzione del Primo Ministro, secondo la quale le donne borghesi avrebbero dato il loro voto molto più facilmente ai conservatori, invece che ai liberali). A dispetto del dibattito serrato e molto concreto, in grado di far emergere le contraddizioni della pervicacia nel voler continuare a negare l'estensione del suffragio²², Gladstone rimase fermo sulle proprie idee, dichiaratamente contrario all'emendamento presentato dal liberale William Woodall (la cui formula, «That for all purposes connected with, and having reference to, the right to vote at Parliamentary elections, words in the Representation of the People Acts importing the masculine gender include women», ricordava molto quella del *Lord Brougham's Act* del 1850 o quelle di diciannove anni dopo del *Municipal Franchise Act*).

A dispetto della grande mobilitazione messa in campo dalle donne suffragiste per persuadere il Parlamento ad approvare l'emendamento, il Primo Ministro riuscì ad avere dalla sua circa due terzi dei votanti (compresi alcuni che in passato si erano mo-

Press, Cambridge 1986; J.V. GOTTLIEB, R. TOYE (eds.), *The Aftermath of Suffrage. Women, Gender, and Politics in Britain, 1918-1945*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013. Per una riflessione sul movimento suffragista (e sui modi in cui è stato finora considerato) attraverso nuovi punti di vista, v. J. PURVIS, S. STANLEY HOLTON (eds.), *Votes for Women*, cit. Con uno sguardo essenzialmente alla realtà statunitense, v. B. STALCUP, *Women's Suffrage*, Greenham Press, San Diego 2000.

²¹ Citazioni tratte da M.G. FAWCETT, *Women's Suffrage*, cit., p. 28.

²² Ne dà testimonianza, per esempio, C. SEYMOUR, *Electoral Reform*, cit., p. 477: «Perhaps the strongest argument in favour of the amendment was the position of the thirty thousand women tenants, who themselves farmed their land; the labourers whom they hired would, under the new act, all become voters although they themselves were excluded».

strati favorevoli all'estensione del suffragio) e la proposta fu rovinosamente respinta con 156 voti di scarto²³, quando solo l'anno precedente una delle mozioni presentate sull'argomento in quel periodo fu sconfitta di soli 16 voti.

Rispetto a quella battaglia persa, il riconoscimento del diritto di voto alle donne si sarebbe fatto attendere trentaquattro anni, dovendone aspettare altri dieci per approdare al suffragio universale. In quel lungo arco di tempo, si moltiplicarono gli sforzi delle donne britanniche (e di non pochi uomini) per cercare di ottenere attenzione e risultati: furono impiegate molte energie – non di rado disperse, viste le varie divisioni e fratture all'interno del fronte femminile – che per anni, a fronte di alcuni traguardi apprezzabili nell'ambito elettorale locale²⁴, non sembrarono dare gli esiti sperati²⁵.

Con il passare del tempo cambiarono anche i metodi di lotta all'interno del mondo suffragista-femminista. Fino alla fine dell'800 i gruppi e le associazioni di suffragisti avevano cercato soprattutto appoggio in vari parlamentari, perché presentassero alla House of Commons i disegni di legge ritenuti di rilievo (a partire, ovviamente, da quelli per l'estensione del suffragio). Nei primi anni del '900 – e soprattutto dopo la fondazione del soggetto collettivo più noto e combattivo, la Women's Social and Political Union (Wspu), guidata da Emmeline Pankhurst e dalle sue figlie²⁶ – si fece strada un diverso modo di condurre le battaglie, più “drammatico”, basato su manifestazioni e forme di protesta eclatanti, non disdegnando la violenza; questo modo di agire, ben diverso da quello sperimentato fino ad allora provocò assai di frequente una reazione

²³ Cfr. S.A. VAN WINGERDEN, *The Women's Suffrage Movement in Britain*, cit., p. 51 ss.; A. ROSEN, *Rise Up, Women! The Militant Campaign of the Women's Social and Political Union 1903-1914*, Routledge, London-New York 2013 (orig. ed. 1974), pp. 10-12.

²⁴ Si pensi, in particolare, al *Local Government Act 1888* (che istituì i *county council* e i *county borough council*, con le donne che poterono esercitare l'elettorato attivo e, in base a una prima interpretazione poi ricusata per via giudiziaria, anche quello passivo), poi al *Local Government Act 1894* (che istituì gli *urban district council* e *rural district council*, nonché i *parish council*, consentendo alle donne – purché fossero contribuenti – tanto di votare per essi, quando di essere votate) e, da ultimo, al *Qualification of Women (County and Borough Councils) Act 1907*, con cui si chiariva definitivamente l'eleggibilità delle donne contribuenti nei vari *county council*).

²⁵ Tra questi, vanno considerate anche le bocciature del *Parliamentary Franchise (Extension to Women) Bill*, presentato nel 1896 e nel 1897 da Faithfull Begg (la seconda, in particolare, fu molto dolorosa perché avvenne dopo l'approvazione in seconda lettura). Altri due progetti normativi, del 1907 () e del 1908, non completarono il loro percorso e non riuscirono a estendere il suffragio alle donne, aumentando la delusione e voglia di reagire.

²⁶ *Ex multis*, v. S. PANKHURST, *The Suffragette. The History of the Women's Militant Suffrage Movement*, Dover Publications, Mineola (NY) 2015 (orig. ed. Sturgis & Walton Company, New York 1911); S.A. VAN WINGERDEN, *The Women's Suffrage Movement in Britain*, cit., pp. 70-95; J. PURVIS, *Emmeline Pankhurst. A Biography*, Routledge, London-New York 2002; J. MARCUS (ed.), *Suffrage and the Pankhursts*, Routledge, London-New York 2001 (orig. ed. 1987).

violenta da parte delle autorità²⁷; solo da questo momento e per tali forme organizzative e di lotta è corretto parlare di “suffragette”²⁸.

In ogni caso, dopo un lungo percorso di fallimenti, ritardi e resistenze da vincere, un ruolo chiave per la caduta degli ultimi steccati è stato giocato dall’esperienza della guerra. Il primo conflitto mondiale, in particolare, avendo reso necessario un profondo impegno delle donne nello svolgimento delle mansioni e nei lavori che gli uomini impegnati al fronte non potevano svolgere, pose all’evidenza dell’intera comunità l’insostenibilità dell’esclusione delle donne dalla vita politica, a fronte di una loro totale integrazione negli altri ambiti. Nel 1917, così, presso la *House of Commons* si iniziò a discutere di un progetto normativo²⁹ che estendesse l’elettorato parlamentare almeno ad alcune categorie di donne, non essendosi l’assemblea mostrata disponibile a parificare in tutto uomini e donne votanti.

Si arrivò in questo modo al *Representation of the People Act 1918*, che ricevette il *Royal assent* il 6 febbraio 1918 e con il quale si proseguì l’ampliamento del corpo elettorale fermo all’ultimo allargamento del 1884. Se di fatto la nuova fonte ammise al voto quasi tutti gli uomini maggiorenni (dunque con almeno ventun anni), dettando pochi limiti minimi di censo, per le donne pretese requisiti più severi: per essere registrata come elettrici politica, infatti, doveva aver raggiunto i trent’anni di età, non essere incorsa in alcuna incapacità legale e avere titolo per votare a un’elezione locale (a patto di occupare nel territorio interessato terreni o locali dal valore annuo minimo di cinque sterline), o essere sposata a chi aveva quel titolo; poteva poi votare in una circoscrizione universitaria qualora avesse ottenuto un titolo in un’università britannica a certe condizioni più specifiche³⁰.

Si poneva, dunque, la prima pietra verso il riconoscimento definitivo della capacità elettorale e politica delle donne britanniche, cui fece seguito qualche mese dopo – la

²⁷ Si pensi, tra l’altro, agli arresti e alle pratiche di nutrizione forzata in risposta agli “scioperi della fame” praticati dalle militanti, soprattutto quando erano detenute.

²⁸ Sulla coesistenza di due diverse “ali” del movimento suffragista, una più “costituzionale” e l’altra decisamente più militante, v. S. STANLEY HOLTON, *Feminism and Democracy*, cit., pp. 29-52.

²⁹ Per il percorso che ha condotto a quel punto, in particolare sulla *Speaker’s Conference* del 1916 in cui sono state formulate le prime proposte concrete di allargamento del suffragio a parte delle donne, v. S. STANLEY HOLTON, *Feminism and Democracy*, cit., pp. 134-150.

³⁰ «A woman shall be entitled to be registered as a parliamentary elector for a university Constituency if she has attained the age of thirty years and either would be entitled to be so registered if she were a man, or has been admitted to and passed the final examination, and kept under the conditions required of women by the university the period of residence, necessary for a man to obtain a degree at any university forming, or forming part of, a university constituency which did not at the time the examination was passed admit women to degrees».

sanzione regia arrivò il 21 novembre 1918 – un analogo riconoscimento sul piano dell'elettorato passivo, con il *Parliament (Qualification of Women) Act 1918*. In base ad esso, «A woman shall not be disqualified by sex or marriage for being elected to or sitting or voting as a Member of the Commons House of Parliament». La disposizione, dunque, oltre a sancire la possibilità per le donne di candidarsi al Parlamento (tra l'altro, valeva l'età minima prevista per l'uomo e non i trent'anni dettati per l'elettorato attivo), precisava anche che dovevano appartenere al passato le discriminazioni basate, oltre che sul sesso, pure sullo stato civile della donna, non dovendo più esistere – con riguardo almeno a questo ambito – differenze di trattamento tra donne sposate e nubili o vedove (dunque *sui iuris*), in applicazione del principio di eguaglianza.

Il suffragio, tuttavia, ha potuto dirsi davvero universale solo dopo l'entrata in vigore del *Representation of the People (Equal Franchise) Act 1928*, con cui si è rimossa ogni differenza tra elettori ed elettrici quando a requisiti minimi di titolarità del diritto di voto: da quel momento, dunque, anche le donne avrebbero ottenuto il diritto di voto al compimento dei ventun anni e alle stesse condizioni degli uomini. Ciò si è ottenuto, «For the purpose of providing that the parliamentary franchise shall be the same for men and women», semplicemente sostituendo la parola «*person*» là dove era scritto «*man*» or «*woman*» e, per il riferimento alla condizione del coniuge di chi è iscritto come elettore, accanto a «*wife*» si è aggiunta la parola «*husband*». Alle norme interpretative dell'800, qui si è preferito indicare chiaramente che il diritto di voto non riguardava più (solo) gli uomini e (anche) le donne in quanto tali: riguardava invece tutte le persone, che nella società si declinano come donne e uomini.

3. La Francia: la lenta conquista del diritto al voto (e un'eredità pesante da smaltire)

Se, come si è visto, il Regno Unito è risultato di fatto tra i primi Stati dell'Europa ad ammettere le donne al voto (prima amministrativo, poi politico), non altrettanto può dirsi della Francia, che ha visto le donne mettersi in fila ai seggi soltanto nel 1945 (a partire dal 29 aprile per le elezioni amministrative, il 21 ottobre per formare l'Assemblea costituente), mettendo in atto ciò che era stato finalmente statuito l'anno precedente, con l'*ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics*

en France après la Libération, il cui art. 17, all'interno del Titolo IV rubricato «Élections», sanciva semplicemente che «Les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes».

Si trattava di una disposizione essenziale³¹, che sceglieva di intervenire con la tecnica dell'equiparazione (un approccio simile a quello utilizzato dal legislatore provvisorio italiano con l'art. 1 del d.lgs.lgt n. 23/1945), rendendo chiaramente visibile l'intervento normativo ampliativo o, se si preferisce, "correttivo". L'alternativa sarebbe stata, per esempio, modificare le norme esistenti introducendo formulazioni neutre e ampie – come è accaduto per la legge elettorale amministrativa italiana e per l'appena visto *Representation of the People (Equal Franchise) Act 1928* – per dare un segno di cesura rispetto al passato: avrebbe segnalato che non c'erano soggetti "resi eguali" o "riconosciuti eguali" ad altri, ma si era acquisita la consapevolezza che le persone *sono eguali* e dunque la legge non deve procedere per categorie da equiparare; la stessa tecnica sostitutiva, peraltro, poteva essere considerata più macchinosa di quella equiparativa, dal momento che richiedeva la formulazione di un testo che andasse a intervenire "chirurgicamente" sulle parti da cambiare, mentre la semplice frase vergata da Charles de Gaulle, presidente del *Comité français de la Libération nationale*, con poche parole aveva raggiunto lo scopo desiderato.

Il percorso verso quel risultato, tuttavia, non era stato affatto agevole, lineare e soprattutto breve. Se fin dal 1848 era stato adottato in modo consolidato il suffragio universale maschile, attraverso un decreto del 5 marzo del Governo provvisorio, i cui principi furono trasfusi nella Costituzione della II Repubblica (1848)³², esso in realtà aveva radici più profonde, come più risalente era anche la relegazione delle donne «à la porte des bureaux de vote, au grand dam de Marianne»³³. A monte, era stata la Costituzione francese del 1793, redatta dalla Convenzione nazionale e approvata dal popolo, a prevedere una prima forma di suffragio universale, stabilendo che il popolo sovrano, come «l'universalité des citoyens français» (art. 7), «nomme immédiatement ses députés» (art. 8) e che l'esercizio dei diritti di cittadinanza spettava a «Tout hom-

³¹ Essa sarebbe poi stata confermata da un'ulteriore ordinanza del *Gouvernement provisoire de la République française*, sempre presieduto da De Gaulle, datata questa volta 5 ottobre 1944.

³² Di essa in particolare rilevano gli artt. 23 («L'élection a pour base la population»), 24 («Le suffrage est direct et universel. Le scrutin est secret»), 25 («Sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans, et jouissant de leurs droits civils et politiques») e 26 («Sont éligibles, sans condition de domicile, tous les électeurs âgés de vingt-cinq ans»).

³³ J.-L. HÉRIN, *Les exclus du droit de vote*, in *Pouvoirs*, 2007, n. 1, pp. 95-107, spec. 95.

me né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis; / Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année / Y vit de son travail / Ou acquiert une propriété / Ou épouse une Française / Ou adopte un enfant / Ou nourrit un vieillard; Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité» (art. 4).

La stessa Convenzione era stata eletta – al di là della bassa partecipazione – a suffragio universale (maschile), eppure scelse deliberatamente di utilizzare la parola «homme», all'epoca strettamente interpretata in chiave maschile³⁴. Ciò a dispetto delle tesi propugnate da Marie-Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, marchese di Condorcet, il quale solo pochi anni prima – nel suo articolo *Sur l'admission des femmes au droit de cité* (1789) – aveva sostenuto che tutti avessero violato «le principe de l'égalité des droits, en privant tranquillement la moitié du genre humain de celui de concourir la formation des loix, en excluant les femmes du droit de cité». Egli imputò tale esclusione, pari a «un acte de tyrannie», all'abitudine e si preoccupò di demolire uno a uno i pregiudizi diffusi sulla presunta incapacità delle donne, pure in ambito politico.

Non fu sufficiente, tuttavia, la lezione di Condorcet perché la Convenzione montagnarda riconoscesse alla donna piena cittadinanza e, di conseguenza, l'elettorato attivo e passivo. Aveva acquistato più credito, invece, la nota tassonomia proposta da Emmanuel-Joseph Sieyès, in base alla quale, se tutti gli abitanti di un paese avevano diritto alla protezione della loro persona, dei loro beni e della loro libertà, in quanto *citoyen passif*, non tutti avevano diritto a partecipare direttamente alla formazione delle autorità pubbliche: la breve lista di categorie escluse dai *citoyens actifs* si apriva puntualmente con «[les femmes, du moins dans l'état actuel], accomunate ai bambini, agli stranieri e a coloro «qui ne contribueroient en rien à soutenir l'établissement public»³⁵.

³⁴ Di una Convenzione «non logica con se stessa» parlava L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel. II. La Théorie Générale de l'État*, Fontemoing & C.le - De Boccard, Paris 1923, p. 446.

³⁵ E.-J. SIEYÈS, *Préliminaire de la Constitution française: Reconnaissance et Exposition Raisonnée des Droits de l'Homme & du Citoyen*, [s.e.], Versailles 1789, pp. 36-37. Colpisce come questa categorizzazione sia stata fatta in modo generale e astratto, senza alcun collegamento con la realtà (oltre che in maniera molto apodittica). Il giudizio, però, in qualche modo è stato ripetuto in E.-J. SIEYÈS, *Observations sur le rapport du Comité de Constitution concernant la nouvelle organisation de la France*, Baudouin, Versailles 1789, pp. 19-20: «Dans l'état présent des mœurs, des opinions & des institutions humaines, on voit des femmes appelées à porter la couronne; &, par une contradiction bizarre, on ne permettrait nulle part, de les compter parmi les Citoyens actifs, comme si la saine politique ne devoit pas toujours tendre à accroître de plus en plus le nombre proportionnel des vrais Citoyens, ou, comme s'il étoit impossible à une femme d'être jamais d'aucune utilité à la chose publique. D'après un préjugé qui ne se

Non ottenne più considerazione rispetto a quello di Condorcet il pensiero di Marie Gouze, nota come Olympe de Gouges, l'altra antesignana del femminismo assieme a Wollstonecraft: con la sua *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* (1791), lei aveva tracciato il suo percorso di assimilazione tra uomini e donne nella via ritenuta più fruttuosa, ossia trovare riconoscimento per i diritti della donna collocandoli nell'alveo dei "diritti dell'uomo", riprendendone le forme e le strutture per smascherarne le contraddizioni, nella vita privata come in quella pubblica³⁶. Così, se «[l]a Donna nasce libera ed ha gli stessi diritti dell'uomo [...]» (art. 1) e «[l]a legge deve essere l'espressione della volontà generale; tutte le Cittadine e i Cittadini devono concorrere personalmente, o attraverso i loro rappresentanti, alla sua formazione [...]» (art. 6), la Donna, in quanto Cittadina, ha pieno diritto di votare per concorrere in via mediata alla formazione della legge e delle decisioni pubbliche. A dispetto di ciò, le donne non avevano avuto diritto di voto per l'Assemblea nazionale costituente, come non risulta espressamente che lo abbiano avuto in seguito.

Tornando alla Costituzione montagnarda, essa in effetti non fu mai applicata; non si parlò sostanzialmente di elezioni in epoca napoleonica, mentre in epoca di Restaurazione si richiese un censo molto elevato per esercitare il diritto elettorale (che a quel punto si snaturò, divenendo piuttosto una funzione esercitata da pochi in nome e sulla scorta della legge). Si dovette appunto attendere il 1848 per parlare di nuovo di suffragio universale, ma anche questa volta solo maschile³⁷.

Negli anni successivi si registrò una sorta di stallo, almeno con riguardo alle elezioni legislative: fino all'inizio del '900 non si hanno notizie di tentativi da parte del Parlamento di modificare le norme in vigore in modo esplicitamente favorevole a un'integrazione delle donne nel corpo elettorale, a dispetto delle pressioni dei movimenti suffragisti che, come nel Regno Unito, si erano via formati e strutturati, nel ten-

permet pas même le doute à cet égard, nous sommes donc forcés de retrancher au moins la moitié de la population totale».

³⁶ Hanno riflettuto su questo A. ROSSI-DORIA (cur.), *La libertà delle donne. Voci della tradizione politica suffragista*, Rosenberg & Sellier, Torino 1990, C. MANCINA, *Oltre il femminismo. Le donne nella società pluralista*, il Mulino, Bologna 2002, p. 33 e A. AMMIRATI, *Neouniversalismo. Le teorie di genere oltre l'uguaglianza e la differenza*, Aracne, Roma 2016, pp. 26-27.

³⁷ Anzi, proprio il fatto che il voto sia negato alle donne e che la Costituzione del 1848 prevedesse all'art. 28 che la legge elettorale avrebbe determinato le cause che avrebbero potuto privare una persona francese del diritto di eleggere ed essere eletta suggeriva a L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*. II., cit., p. 447 che «l'électorat n'est point considéré comme un droit inhérent à la qualité de Français et accordé à tous sans distinction [...] il reste une commission accordée par la loi au citoyen français». L'elettorato, insomma, sarebbe un diritto e una funzione allo stesso tempo.

tativo di far presenti le loro istanze ai governanti e ai membri del Parlamento. Anche quando il legislatore francese fu impegnato nella discussione e approvazione di nuove norme elettorali, i termini della questione restarono pressoché immutati: ne sia prova la legge elettorale del 7 luglio 1874, che attribuiva il suffragio a «tous les Français» che si fossero trovati in determinate condizioni previste nel testo di legge (21 anni di età, assenza di cause foriere di indegnità o di condanne, pagamento di un tributo diretto).

La non corrispondenza tra il testo ufficiale delle disposizioni e l'interpretazione allora del tutto maggioritaria finì per generare incomprensioni e contenziosi. In particolare, la dottrina si è concentrata sui casi di alcune donne che, a partire dal 1880, avevano chiesto di essere iscritte nelle liste elettorali ai rispettivi sindaci: questi si erano rifiutati perché tutte le leggi elettorali dal 1789 erano state interpretate e applicate nel senso che esse «ont conféré et confèrent des droits seulement aux hommes et non aux femmes» e di ogni interpretazione diversa che si fosse voluta trarre dagli stessi testi non sarebbe spettato alle cariche comunali valutare legittimità e merito³⁸.

I ricorsi delle donne respinte – accompagnati da una scelta di obiezione fiscale ispirata al già citato motto *no taxation without representation*, anche se i Consigli di Prefettura avevano negato qualunque correlazione tra obbligazioni fiscali ed esercizio dei diritti politici – arrivarono sino alla Corte di cassazione (per un caso del 1885) che il 5 marzo di quell'anno respinse l'istanza ricevuta. A detta dei giudici della Suprema Corte, l'esercizio dei diritti civili (attribuiti dalla legge) era indipendente dallo *status* di cittadino, che attribuiva solo i diritti politici; che tanto la Costituzione del 1848 quanto le leggi successive non avessero ricompreso nella loro formulazione anche le donne, più ancora che dal testo (per la Cassazione chiaro, per chi scrive molto meno), doveva risultare «dal loro *spirito*» desumibile dai lavori preparatori³⁹ (una soluzione inaccettabile oggi, in tempi in cui l'interpretazione letterale prevale per principio).

Questa situazione che ormai durava da troppo tempo costituiva motivo di perplessità per la dottrina più avveduta. Era pur vero che determinate idee e pregiudizi, oggi da considerare inaccettabili, erano ben fissi nella mente della popolazione francese dell'epoca e, verosimilmente, anche della classe politica⁴⁰; ciò nonostante, da più parti

³⁸ I. BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile*, cit., pp. 117-118.

³⁹ G. BRUNELLI, «Foeminae ab omnibus officiis civilibus et publicis remotae sunt», cit., pp. 41-42.

⁴⁰ Ancora nel 1929, per esempio, uno dei manuali più apprezzati di diritto costituzionale francese iniziava le sue pagine relative al dibattito sul suffragio femminile – per poi togliere fondamento all'insistenza nel non voler riconoscere alle donne piena cittadinanza politica – sostenendo: «La voca-

tra i giuristi c'era la consapevolezza che la pervicace esclusione delle donne dalla comunità politica si potesse spiegare solo «comme le résultat de l'évolution historique», non essendovi alcuna ragione logica alla base, non potendosi certo ritenere che le donne fossero meno competenti rispetto agli uomini «pour participer à l'expression de la volonté nationale»⁴¹.

Evidentemente nella società politica francese era dura a morire l'eredità della Rivoluzione –anche quando l'organizzazione costituzionale della società non aveva più nulla di simile agli anni successivi al 1789 – che, a differenza di quanto era avvenuto in passato, aveva nettamente escluso le donne dalla sfera pubblica e politica, riducendo all'irrilevanza o semplicemente ignorando le voci (pur autorevoli) che proponevano letture diverse della situazione e non rendendosi conto che era l'evoluzione della società stessa a non rendere più plausibile un'esclusione “premeditata” di tale portata, soprattutto dopo che la prima guerra mondiale aveva reso necessaria una differente divisione dei ruoli rispetto alla tradizione e aveva costretto molti a interrogarsi e a ricredersi (in Francia come altrove) sulle capacità delle donne.

A cercare di opporsi ripetutamente alla ricordata evoluzione «générale, profonde et irresistible [...] vers l'accession des femmes aux fonctions politiques»⁴², più o meno paradossalmente, sarebbe stato proprio il Parlamento francese, con particolare riguardo al Senato. Se, infatti, le prime proposte di legge per estendere il suffragio politico alle donne o ad alcune loro categorie risalivano al 1901 e al 1906⁴³, tra il 1919 e il 1936 per ben sei volte la *Chambre des députés* si espresse con un voto favorevole su una proposta di legge che conteneva l'estensione del suffragio a tutte le donne e per ben sei volte quel voto venne posto nel nulla dal comportamento del Senato che la prima volta votò contro alla proposta, in tutte quelle successive escogitò ogni tecnica dilatoria per non mettere mai quegli atti parlamentari all'ordine del giorno e, dunque,

tion des femmes est justement de donner leur assentiment ed leur confiance aux compagnons de leur vie pour la conduite de leurs affaires privées, et l'ou pourrait routenir qu'elles ont des qualites spéciales de finesse qui les guident dans leur choix» (M. HAURIUO, *Précis de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1929, pp. 563-564).

⁴¹ Così L. DUGUIT, *Manuel de Droit Constitutionnel*, cit., pp. 93-94. In ID., *Traité de Droit Constitutionnel. II.*, cit., p. 454 ss. si preoccupava di argomentare meglio l'ultimo passaggio dell'affermazione, sulle capacità, lasciando alle spalle varie stratificazioni di pensiero, risalenti anche ai giureconsulti romani e alle lettere di Paolo di Tarso.

⁴² Sono ancora parole di L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel. II.*, cit., p. 456.

⁴³ In particolare, la proposta di Jean-Fernand Gautret, presentata il 1° luglio 1901, si proponeva di ammettere al voto le donne *sui iuris* (dunque nubili, vedove o divorziate); il 10 luglio 1906, invece, Paul Dussaussoy intendeva estendere loro il suffragio ma solo con riguardo a vari enti locali.

mantenere le donne nel loro stato indesiderabile di “soggezione alle leggi senza cittadinanza”⁴⁴.

Ci volle il coinvolgimento in una nuova guerra mondiale perché il paese riconoscesse davvero l’impegno delle donne, questa volta anche nella Resistenza (oltre che nelle normali occupazioni delle città e nei paesi spopolati di uomini, impegnati a combattere e non di rado destinati a non tornare) e decidesse finalmente di integrarle nella comunità politica. Questa era stata, del resto, l’espressa volontà di Charles de Gaulle, che il 23 giugno 1942 – in piena guerra – aveva dichiarato che «une fois l’ennemi chassé du territoire, tous les hommes et toutes les femmes de chez nous élimineront l’Assemblée nationale»; lo stesso concetto fu ripetuto due anni più tardi, il 18 marzo 1944, quando il futuro “monarca repubblicano”, davanti all’*Assemblée consultative provisoire*, dichiarò che «le régime nouveau doit comporter une représentation élue par tous les hommes et toutes les femmes de chez nous».

Fu in quelle condizioni che si arrivò ad approvare, tra il 24 e il 27 marzo 1944, all’interno di una Commissione di quell’Assemblea, un emendamento a firma del comunista Fernand Grenier (presidente dell’organo). L’estensione del suffragio alle donne «alle stesse condizioni degli uomini», peraltro, dovette fare i conti con le ultime resistenze interne alla Commissione, dovute essenzialmente all’idea di alcuni i quali – temendo che le molte donne rimaste a casa avrebbero sbilanciato completamente l’elettorato a causa dei molti prigionieri e deportati impossibilitati a tornare in tempo utile – erano convinti dell’opportunità di escludere le donne dalle prime elezioni provvisorie. L’impegno di Grenier e di altri riuscì a evitare questo nuovo, inaccettabile ritardo e consegnò finalmente anche la Francia al novero dei paesi in cui tutti i cittadini sono egualmente parte della *res publica*.

4. Riequilibrare la rappresentanza tocca ai partiti o allo Stato? Due soluzioni diverse

Dopo aver visto i due percorsi piuttosto diversi che hanno portato Regno Unito e Francia all’introduzione del suffragio universale, è opportuno mettere a confronto le soluzioni che i due ordinamenti hanno ritenuto di impiegare per far fronte al proble-

⁴⁴ Per quest’incredibile serie di atti respinti o insabbiati, cfr. L.-P. JACQUEMOND, *L’Espoir brisé. 1936, les femmes et le Front populaire*, Humensis, 2016.

ma dello scarso equilibrio di genere nelle loro assemblee rappresentative. Come si è anticipato all'inizio del capitolo, anche qui gli approcci si sono dimostrati decisamente distanti, puntando il Regno Unito su una sorta di "autoriforma" che avesse per protagonisti i partiti stessi, mentre il legislatore francese aveva scelto di individuare direttamente la strada da seguire attraverso lo strumento delle quote e ha continuato a farlo anche dopo che, a causa di una pronuncia sfavorevole del *Conseil constitutionnel*, ha ritenuto di dover procedere a una riforma costituzionale per rendere leciti i meccanismi che aveva ritenuto virtuosi a suo tempo. È il caso di partire da questa ultima realtà, più familiare all'Italia visto che il nostro Paese si è ritrovato, passo dopo passo, a seguire il medesimo percorso – ostacoli e arretramenti compresi – che Oltralpe era già stato tracciato anni prima, per poi dare poche indicazioni sulla scelta britannica.

La Francia aveva già cercato di introdurre all'inizio degli anni '80 il cognevo della quota per dare più facilmente spazio alle donne nelle liste. Nel 1982, in particolare, il Parlamento aveva approvato una legge che si proponeva di intervenire, tra l'altro, sul *Code électoral* con riguardo alla disciplina delle elezioni comunali; essa fu sottoposta al *Conseil constitutionnel* da una minoranza di parlamentari per una questione diversa da quelle che qui interessano⁴⁵; l'organo, tuttavia, rilevò che la stessa legge di riforma, sempre mediante il suo art. 4 (che modificava l'art. L. 260-*bis*), conteneva una norma in base alla quale le liste presentate nei comuni di almeno 3500 abitanti erano "bloccate" e non potevano contenere più del 75% di persone dello stesso sesso⁴⁶.

Il *Conseil* decise d'ufficio di occuparsi di questa norma, ritenendo che fosse in contrasto con il combinato dell'art. 3, comma 4 della Costituzione (che riconosceva elettori tutti i cittadini di entrambi i sessi che godevano dei diritti civili e politici) e dell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (per il quale tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge e, come tali «sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents»): ritenendo che tali disposizioni si opponessero a «toute division par catégories des électeurs ou des éligibles; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux» pro-

⁴⁵ In particolare, era stata indubbiata la norma che ripartiva i seggi a favore della lista vincitrice in modo più o meno favorevole a seconda che il numero dei seggi da distribuire fosse pari o dispari; in quel caso, però, il *Conseil* non rilevò alcun contrasto con le norme costituzionali.

⁴⁶ Cfr. M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale nell'ordinamento francese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 871 ss.

prio perché la qualità di cittadino attribuiva l'elettorato attivo e passivo in condizioni di eguaglianza a tutti coloro che non ne fossero stati esclusi per età, incapacità o altre ragioni, il *Conseil* giudicò incostituzionale prevedere «une distinction entre candidats en raison de leur sexe»⁴⁷.

La “bocciatura” da parte dell’organo di controllo fu piuttosto netta, tanto più se si considera che esso scelse d’ufficio di esaminarla⁴⁸ (ricordando almeno in parte, volendo, lo spirito con cui la Corte costituzionale italiana scelse di adottare la «mano pesante» sulle disposizioni che avevano introdotto le quote di genere nella disciplina delle elezioni comunali, pur di poter applicare il congegno dell’illegittimità conseguenziale): anche per questo, il Parlamento d’Oltralpe per molto tempo si astenne dall’approvare altre norme volte a favorire la parità di genere; quando alla fine del 1998 lo fece – con riguardo alle norme del *Code électoral* in materia di elezioni regionali e dell’Assemblea della Corsica – andò oltre quanto aveva già disposto sedici anni prima, richiedendo addirittura che ciascuna lista assicurasse «la parité entre candidats féminins et masculins». La soluzione finì inevitabilmente per scatenare nella minoranza parlamentare altri dubbi di compatibilità costituzionale, per cui fu nuovamente interpellato il *Conseil*.

Questo, proprio come sedici anni prima, dichiarò la norma incostituzionale per il contrasto con il combinato disposto tra art. 3, comma 4 Cost. e art. 6 della Dichiarazione⁴⁹: la motivazione, decisamente asciutta fino a potersi dire apodittica (almeno con riguardo al punto che qui interessa, dal momento che la decisione del *Conseil* era molto più lunga e articolata), si limitava a ripetere che «pour les motifs énoncés dans la décision susvisée du 18 novembre 1982» la qualità di cittadino attribuisce a tutti coloro che non ne sono esclusi l’elettorato attivo e passivo in condizioni eguali, senza potersi fare distinzioni basate sul sesso. L’organo di controllo, dunque, mostrava di non aver minimamente cambiato idea sull’indefettibilità dei principi costituzionali in materia di eguaglianza dell’elettorato; esso, tuttavia, alla sua valutazione aveva premesso l’espressione «allo stato» (*en l’état*), dando alla propria decisione un valore esclusivamente contingente e passibile di cambiamenti successivi, ove la cornice normativa fosse mutata.

⁴⁷ Conseil Constitutionnel, Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982.

⁴⁸ Cosa che in Francia non mancò di suscitare polemiche: lo ricorda A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001, n. 2, p. 609 ss., spec. 612, citando L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Dalloz, Paris 1999, p. 562.

⁴⁹ Conseil Constitutionnel, Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999.

Il cambiamento principale alle porte, di cui il *Conseil* era certamente consapevole, era la riforma costituzionale che il Parlamento francese da tempo stava discutendo: essa, anzi, agli occhi delle Camere, dopo la nuova dichiarazione d'incostituzionalità dovette apparire ancor più necessaria⁵⁰ per cercare di risolvere il pesante squilibrio di genere negli organi rappresentativi agendo “a monte” sulla normativa elettorale, con l'introduzione di azioni positive.

La legge costituzionale n. 99-569, approvata a maggioranza schiacciante, intervenne tanto sull'art. 3. introducendo al comma 2 l'affermazione per cui «La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives» (oggi la disposizione è il secondo comma dell'art. 1), quanto sull'art. 4, precisando che i partiti «contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi». Al di là di alcune osservazioni critiche generali della dottrina⁵¹, si pose anche in Francia una questione legata ai termini impiegati: il verbo “favorire” non dava adeguate indicazioni sul livello di incisività delle misure che il legislatore avrebbe potuto introdurre con le sue norme, con particolare riguardo alla possibilità di mettere in discussione il principio di eguaglianza formale che il *Conseil* aveva considerato «granitico» con riguardo all'elettorato attivo e passivo⁵². Proprio come in Italia, non era chiaro se ci si trovasse di fronte a una disposizione *soft*, che introduceva un principio ma lo sottoponeva comunque al principio di eguaglianza formale, o a una disposizione più “forte” (a dispetto della formulazione testuale), introdotta proprio per rendere legittime anche misure particolarmente incisive, visto che una lettura restrittiva l'avrebbe resa di fatto improduttiva di effetti.

Arrivò presto il tempo di verificare quale delle due posizioni sarebbe stata seguita dagli organi costituzionali: la legge n. 2000-493, infatti, ponendosi in diretta attuazione del nuovo contenuto dell'art. 3 Cost., introdusse nelle varie procedure elettorali previste dall'ordinamento francese strumenti diversi, pensati per ogni singolo sistema elettorale in uso, volti a un maggior equilibrio di genere nella rappresentanza⁵³.

⁵⁰ Così A. DEFFENU, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 67-73, spec. 69.

⁵¹ Legate tra l'altro al fatto che la riforma avrebbe testimoniato l'incapacità delle donne di farsi eleggere da sole: cfr. P. ARDANT, *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, Ldgj, Paris 1999, p. 196.

⁵² L'espressione era stata usata da A. DEFFENU, *La parità tra i sessi*, cit., p. 612.

⁵³ In particolare, per l'elezione dei rappresentanti al Senato (per i dipartimenti che eleggevano almeno tre senatori) e dei parlamentari europei si introdusse l'obbligo di inserire nelle liste un numero uguale di candidate e candidati (con la differenza al massimo di uno) e di disporli in ordine alternato di

Era del tutto prevedibile che una minoranza di parlamentari avrebbe chiesto al *Conseil Constitutionnel* di esprimersi di nuovo e così avvenne: si contestò l'incompatibilità di interventi così incidenti sui partiti con il verbo "favorire", si ritennero solo programmatiche le norme introdotte dalla riforma costituzionale e, dunque, non tale da intaccare la "graniticità" del combinato disposto tra l'art. 3 della Costituzione e l'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. L'organo di controllo, tuttavia, non accolse gran parte delle critiche mosse dai senatori che lo avevano interpellato⁵⁴, sottolineando dall'inizio che non c'era nulla in contrario al fatto che «le pouvoir constituant» introduca nella Costituzione nuove disposizioni il cui scopo sia derogare alle regole o ai principi di valore costituzionale (principio che, peraltro, nel corso degli anni sarebbe stato messo almeno in parte in discussione nell'ordinamento francese): le nuove norme costituzionali, dunque, dovevano considerarsi già produttive di effetti (non potendo citarsi le decisioni del 1982 e del 1998 come precedenti vincolanti) e, anche alla luce dei lavori parlamentari preparatori, il legislatore doveva ritenersi libero di introdurre i meccanismi ritenuti più opportuni per raggiungere l'obiettivo della parità, si fosse trattato di strumenti promozionali o vincolanti⁵⁵.

In Francia, dunque, si è deliberatamente scelto di consentire al legislatore l'intervento "a monte", all'atto della presentazione delle candidature, in modo che un maggior equilibrio di genere nell'offerta politico-elettorale potesse poi riflettersi anche sulla composizione delle assemblee. Negli ultimi anni, peraltro, il legislatore è andato anche oltre, configurando nuove soluzioni anche per situazioni non normate in precedenza. Si veda, in particolare, l'introduzione del c.d. "scrutinio binominale paritario" per i Consigli generali, per cui gli elettori votano non una sola persona, ma un *ticket* indissolubile di un uomo e di una donna, soluzione salvata dal *Conseil Constitution-*

genere; per le elezioni regionali e comunali, che prevedevano un doppio turno, ogni lista doveva contenere un numero uguale di donne e uomini (stavolta non vincolati nell'ordine); con riguardo ai deputati dell'Assemblea nazionale, eletti con un sistema maggioritario a doppio turno, si introdusse invece soltanto una penalizzazione economica per i partiti che avessero presentato candidature che, nel complesso, avessero mostrato uno squilibrio di più del 2% tra uomini e donne (la sanzione, con riferimento alla riduzione della prima *tranche* di provvidenze pubbliche spettanti ai partiti, sarebbe stata proporzionale allo scostamento, essendo la metà del "delta percentuale" rilevato). Sul punto v. S. CECCANTI, *Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e di lingua*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, p. 91 ss.

⁵⁴ *Conseil Constitutionnel*, Décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000.

⁵⁵ Per un'analisi più approfondita dei dettagli relativi alla decisione del *Conseil*, v. A. DEFFENU, *La parità tra i sessi*, cit., pp. 623-624.

nel, ribadendo la libertà del legislatore di scegliere l'uso di strumenti promozionali o vincolanti, compresa la candidatura in coppia⁵⁶.

Diverso è stato l'atteggiamento all'interno del *Regno Unito*, nel quale non è stato introdotto alcun sistema di quote vincolanti per legge, ma le istanze delle donne hanno avuto comunque ingresso all'interno dell'agone politico e soprattutto dei singoli partiti che vi concorrono: lunghi dibattiti svoltisi a partire soprattutto dagli anni '70 hanno portato varie formazioni politiche a prevedere regole e procedure interne per dare maggiore spazio alle donne, sia sul piano delle istanze da loro propugnate, sia su quello delle candidature.

Il dibattito più importante, per durata e per conseguenze, ha certamente riguardato il Partito laburista⁵⁷, che già dagli anni '80 mosse i primi passi – sia pure parziali e poco concreti – nominando nel 1984 una “portavoce ombra per le donne” (*shadow spokesperson for women*, trovandosi allora all'opposizione) ed emanando un documento a uso interno per invitare le sezioni a verificare la non discriminatorietà nei confronti delle donne delle procedure adottate a livello locale per scegliere le possibili candidature da presentare; nel 1990 introdusse le prime quote, sia pure solo con riguardo alla composizione degli organi interni al partito, ma solo nel 1992 – dopo che il livello delle donne all'intera *House of Commons* scese sotto al 10% – propose sistemi che puntavano a dare più *chance* alle donne di poter essere candidate ed elette.

Se la prima soluzione fu imporre che all'interno delle singole *constituency* fosse presente almeno una donna nelle “rose di nomi” predisposte dai comitati locali del partito e sottoposte al voto degli iscritti, alla metà degli anni '90 si mise in opera un sistema innovativo, che prevedeva che la scelta dei candidati a livello locale potesse avvenire all'interno di “rose” composte da sole donne (*all-women shortlist* o *women only shortlist*): questa soluzione fu individuata all'interno dei *Labour* (anche se non pienamente condivisa) come un modo sicuro per aumentare le candidature femminili a ogni livello, soprattutto parlamentare, anche se ovviamente il meccanismo del collegio uni-

⁵⁶ Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013. Sul punto v. C. SPINIELLO, *Égalité, Parité, Constitutionnalité. A proposito delle azioni positive in materia elettorale: Francia e Italia a confronto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017.

⁵⁷ Cfr. sul punto J. LOVENDUSKI, *Rappresentanza delle donne e riforma delle istituzioni politiche: il caso del Regno Unito*, in M. GUADAGNINI (cur.), *Da elettrici a elette. Riforme istituzionali e rappresentanza delle donne in Italia, in Europa e negli Stati Uniti*, Celid, Torino 2003, pp. 27-47.

nominale non consentiva di fare equivalenze tra presenza tra le candidature e presenza in Parlamento.

La soluzione non mancò di suscitare perplessità sull'opportunità della scelta, ma soprattutto le proteste degli uomini che a quel punto, in determinati collegi, si vedevano negata la possibilità di candidarsi con il loro partito, vista la scelta di proporre soltanto donne in "rosa". Alcuni dei mancati candidati, dunque, si rivolsero alla giustizia, ritenendo che la pratica adottata dal Partito laburista fosse stata discriminatoria nei loro confronti, violando il *Sex Discrimination Act 1975* (che, nella loro ricostruzione, poteva applicarsi non solo alle professioni, ma a ogni incarico, compreso quello di candidato). Un tribunale industriale in effetti dette ragione a coloro che avevano fatto ricorso, ritenendo che la procedura seguita dai *Labour* fosse stata discriminatoria⁵⁸: la decisione, tuttavia, non fu presa applicando il *Sex Discrimination Act 1975*, non essendo il partito un'emanazione dello Stato, bensì applicando al caso lo stesso principio che aveva caratterizzato la sentenza Kalanke della Corte di giustizia delle Comunità europee (che, come si ricorderà, aveva seguito di poco la sentenza n. 422/1995 della nostra Corte costituzionale).

Il legislatore, tuttavia, ritenne necessario intervenire, valutando positivamente esperienze come quelle del Partito laburista (che nel frattempo era arrivato al governo). Dopo un intenso dibattito parlamentare è stato così approvato il *Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002*⁵⁹, la cui norma principale è poi stata trasfusa nel successivo *Equality Act 2010*. Per i soli partiti politici registrati, le nuove norme consentono di impiegare modalità di selezione delle candidature (*Selection arrangement*) che consentano di ridurre, con mezzi proporzionati, diseguaglianze nella rappresentanza del partito in un determinato organo⁶⁰, tra coloro che condividono una certa caratteristica e coloro che non la condividono: una formulazione, questa, volta a consentire il riequilibrio non solo sul piano del genere delle candidature. Se peraltro di norma lo strumento della *shortlist* monocarattere non è considerato accettabile, espressa eccezione è stata fatta all'art. 104, comma 7 per il sesso (cui non si applica nemmeno il metro del mezzo proporzionato). La natura di azione positiva di queste misure era con-

⁵⁸ *Jepson and Dyas-Elliott v. Labour Party*, [1996] Irlr 116.

⁵⁹ Cfr. P. STRICKLAND, O. GAY, J. LOURIE, R. CRACKNELL, *The Sex Discrimination (Election Candidates) Bill*, House of Commons Library Research Paper 01/75 e S. CHILDS, *The sex discrimination (election candidates) Act 2002 and its implications*, in *Representation*, 2003, n. 2, pp. 83-92.

⁶⁰ Le misure sono dettate per tutte le elezioni (parlamentari, del Parlamento scozzese, dell'Assemblea nazionale gallese e dei livelli di governo locale) ma non per il *Mayor of London*.

fermata anche dalla previsione di un termine oltre il quale non applicare più quelle stesse norme: se inizialmente si era indicato il 2015, con l'approvazione dell'*Equality Act 2010* l'*expiring time* è stato differito al 2030, ma con un provvedimento espresso di un ministro potrà essere di nuovo rinviato. Segno che, a quanto pare, il percorso verso una democrazia davvero paritaria o duale è ancora lungo.

CONCLUSIONI

Nel tentativo di tirare le somme di quanto detto fin qui, si deve riconoscere che la questione della democrazia paritaria ha conosciuto in Italia 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 – ordinario¹.

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 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 dovrebbe portare – in tempi più o meno brevi – a risolverli.

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).

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 proporzionale²; 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 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

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 *women friendly* – era comunque limitata.

³ Intervento di Vittorio Emanuele Orlando in A.P., Assemblea Costituente, sed. ant. 23 ottobre 1947, n. 269 – resoconto stenografico, p. 1479.

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'eguaglianza⁴. Al di là di questo giudizio, ogni singola parola della disposizione è stata approvata dal *plenum* della Costituente e 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 limitano la partecipazione delle donne alla vita e alle decisioni dei partiti, nonché la candidatura delle stesse⁵); 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'eguaglianza dei cittadini» (e certamente quelle stesse prassi, quei pregiudizi per lungo tempo hanno seriamente contribuito a menomare l'eguaglianza tra cittadini* in base al genere, producendo una partecipazione politica decisamente differenziata).

Non si può certo dire che eletti ed elette all'Assemblea costituente avevano 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).

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 (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006, par. 2.4.

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 ingiuste⁶.

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 sia⁷ (e, ovviamente, 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. Come si è in parte visto 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

⁶ Ha parlato piuttosto di recente, con un’immagine piuttosto forte ma eloquente, di «ipocrisia dell’eguaglianza formale» M. AINIS, *La piccola eguaglianza*, Einaudi, 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 (cur.), *L’eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 41-84, spec. 80-82.

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 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 successivi¹⁰.

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 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,

Questa dinamica ha certamente rallentato e reso accidentato il cammino delle riforme costituzionali¹¹ 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: 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 paritaria¹².

Dall'altra, nelle ultime due leggi elettorali approvate dal Parlamento (così come nell'*iter* dei testi sulla regolazione dei partiti e del loro finanziamento, che pure qui non si affrontano), 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.

* * *

un segnale. In seguito, quando sarà il momento, rifaremo tutto nella maniera corretta, a livello nazionale, con tutto ciò 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 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 visto nei capitoli precedenti – ha ricadute sulla qualità dell'intera democrazia, sul suo funzionamento e sulla sua legittimazione¹³.

Certamente in futuro si dovrà ragionare sulla natura delle disposizioni da mantenere, modificare o sopprimere. Premesso che, come si è detto, le disposizioni della legge n. 165/2017 – al momento in cui si chiude questo lavoro, anche se è questione di pochi giorni – non sono ancora state applicate quindi non è dato conoscerne i risultati, l'inserimento di quote di genere 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 attuare¹⁴), 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, anche all'interno degli statuti dei

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 (cur.), *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, FrancoAngeli, 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*, FrancoAngeli, Milano 2013, pp. 253-255.

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 donna¹⁶.

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, co. 1 e soprattutto – per quanto interessa qui – il primo periodo dell’art. 51, co 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 risolto 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 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

¹⁵ M. CAIELLI, *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. RUPINI, *Le identità di genere*, Carocci, Roma 2009 (2 ed.); S. PICCONE STELLA, C. SARACENO, *Genere. La costruzione sociale del maschile e del femminile*, il Mulino, Bologna 1996 (v. spec. il contributo introduttivo delle curatrici, *La storia di un concetto e di un dibattito*).

azione attraverso la piena cittadinanza dell'identità e della "differenza" femminile¹⁷ - ritengo che sia 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 cd. 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 consenso¹⁸.

Può essere utile, in questo senso, guardare a esperienze territorialmente vicine, a partire dalla citata *loi* n. 2013-403 che in Francia ha introdotto il c.d. "scrutinio binominale paritario": questa esperienza, più che quella del Regno Unito (che pure, come si è visto, ha conquistato molto prima la parità di elettorato attivo e passivo, ha cercato sicuramente prima del nostro paese di attivarsi per la parità, ma ha preferito lasciare ai partiti la funzione riequilibratrice della rappresentanza, non sempre peraltro con risultati apprezzabili), sembra interessante considerare per far evolvere ulteriormente la sensibilità degli elettori. A dire il vero, in effetti, 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

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 (cur.), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Rosenberg & Sellier, 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*, Cedam, Padova 2002, pp. 52-55.

(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)¹⁹.

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 possibilità di elaborare e proporre soluzioni ulteriori, visto l'ampia discrezionalità legislativa che la dottrina riconosce in questo settore²⁰.

¹⁹ A.S. n. 2876, «Testi unici delle leggi elettorali politiche della Repubblica italiana», a prima firma di Luigi Compagna (Idea).

²⁰ M. OLIVETTI, *Le quote di genere nell'ordinamento italiano*, in G.C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGLIO (cur.), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, Cedam, 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*, Camera dei Deputati, Roma 1996.

AA.VV., *Il voto alle donne. Le donne dall'elettorato alla partecipazione politica*, Camera dei Deputati, Roma 1965.

AA.VV. *Modern Reports; or, Select Cases Adjudged in the Courts of King's Bench, Chancery, Common Pleas, and Exchequer*, 5th ed., 7th vol., Robinson, Brooke, Butterworth, Ogilvy and Sphere, White, Dublin 1796.

F. ABBONDANTE, *Democrazia paritaria e partecipazione politica. Alla ricerca di un equilibrio fra pari opportunità ed eguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli 2013.

A.S. AGRÒ, *Art. 3, 1° comma*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1975 (*Principi fondamentali*).

M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 582-608.

M. AINIS, *L'eccezione e la sua regola*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 891-896.

M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2, pp. 359-372.

G. AMATO, *Separati al seggio. Cambierò la legge*, in *Corriere della Sera*, 26 ottobre 2006, pp. 1 e 17.

A. AMBROSINI, G. ZANOBINI, *Capacità giuridica* (voce), in *Enciclopedia italiana*, vol. VIII, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 1930.

A. AMMIRATI, *Neouniversalismo. Le teorie di genere oltre l'uguaglianza e la differenza*, Aracne, Roma 2016.

R.M. AMOREVOLE, *Donne, lavoro, diritti in Italia: una disamina per casi*, in TH. CASADEI (cur.), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*. Giappichelli, Torino 2015, pp. 227-243.

R.M. AMOREVOLE, *Donne e politica: il ruolo delle Consigliere di parità*, in P. TORRETTA, V. VALENTI (cur.), *Il corpo delle donne. 1946-2016. La condizione giuridica femminile*, FrancoAngeli, Milano (in corso di edizione e pubblicazione).

L. ANTONIOLLI DEFLORIAN, *Parità tra uomo e donna* (voce), in *Digesto disc. priv.*, Utet Giuridica, Torino 2000.

P. ARDANT, *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, Ldgj, Paris 1999, p. 196.

E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004.

E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 467-477.

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.

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*, Università degli Studi di Trento, Trento 1997, pp. 37-56.

M. BARBERA, *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro (I - Profili sostanziali)* (voce), in *Enc. giur.*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 2008.

P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna 1984.

S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, il Mulino, Bologna 2005.

F.M. BATTAGLIA, *Stai zitta e va' in cucina. Breve storia del maschilismo in politica da Togliatti a Grillo*, Bollati Boringhieri, Torino 2015.

L.E. BECKER, *The political disabilities of women* [orig. ed. 1872], in J. LEWIS (ed.), *Before the Vote was Won. Arguments for and Against Women's Suffrage 1864-1896*, Routledge, Abingdon 2001, pp. 118-140.

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, pp. 1016-1037.

M. BELLETTI, *Forma di governo, Presidente di Regione e Giunta regionale tra giurisprudenza costituzionale e attuazione statutaria*, in M. BELLETTI, F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Giappichelli, Torino 2016, pp. 55-83.

F.S. BERTOLINI, *Requisiti di eleggibilità e parametri di controllo della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 569 ss.

E. BETTINELLI, *Alle origini della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano 1982.

E. BETTINELLI, *Diritto di voto* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, 1990.

L. BIANCHI, *Le norme di principio negli Statuti*, in P. CARETTI (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino 2006, pp. 45-57.

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.

F. BILANCIA, *Ancora sull'«atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista Aic*, 2012, n. 4.

F. BIMBI, A. DEL RE (cur.), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Rosenberg & Sellier, Torino 1997.

R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano 1996.

R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 39-45.

R. BIN, *Autonomia statutaria e «spirito della Costituzione»*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 419-433.

R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2004.

R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 909-919.

R. BIN, *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2007, n. 1., pp. 11-52.

F. BLANDO, «Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012.

S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, Milano 1993.

S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Giappichelli, Torino 2016.

V. BOSNA, *Salvatore Morelli in difesa delle donne nell'Italia risorgimentale*, Aracne, Roma 2012.

M. BRODY, *Mary Wollstonecraft: Mother of Women's Rights*, Oxford University Press, Oxford 2000.

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.

G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità conseguenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3272 ss.

G. BRUNELLI, *Le «quote» riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, 2001, n. 3, pp. 541-543.

G. BRUNELLI, *Un «ombrello» costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, p. 615 ss.

G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 13-24.

G. BRUNELLI, *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*, 2003, p. 902 ss.

G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.

G. BRUNELLI, *Donne e politica*, il Mulino, Bologna 2006.

G. BRUNELLI, «*Foeminae ab omnibus officiis civilibus et publicis remotae sunt*». *Oververo: l'esclusione delle donne dalla sfera pubblica nello Stato liberale italiano*, in AA.VV., *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Giuffrè, 2009, pp. 31-59.

I. BRUNELLI, *Il suffragio politico femminile ne' suoi criteri giuridici*, Unione tipografica editrice torinese, Torino 1910.

C.S. BURNHAM, *Woman Suffrage. The Argument of Carrie S. Burnham*, Citizen's Suffrage Association, Philadelphia 1873.

J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide*, Giuffrè, Milano 1998 (ed. orig. 1901).

F. BUFALINI, *Commento teorico-pratico della legge e del regolamento comunale e provinciale*, Augusto Federico Negro editore, Torino 1881.

G. BUONOMO, *Sulle pari opportunità (elettorali) tra uomo e donna la Corte ci ripensa*, in *Dir. e giust.*, 2003, n. 8, p. 31 ss.

A. BUTTARELLI, *Sovrane. L'autorità femminile al governo*, il Saggiatore, Milano 2013.

M. CAIELLI, *Le azioni positive in materia elettorale nell'ordinamento francese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 871 ss.

M. CAIELLI, *Le norme sulla parità dei sessi nella rappresentanza politica come azioni positive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 46-50.

M. CAIELLI, *Azioni positive* (voce), in *Digesto Disc. Pubbl.*, Agg. 2008.

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.

M. CAIELLI, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro «via libera» della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010.

P. CALAMANDREI, *Lodovico Mortara*, in *Rivista di diritto civile*, 1937, n. 39, pp. 464-467.

L. CALIFANO, *Donne e rappresentanza politica: una riforma che riapre nuovi spazi*, in *Quad. cost.*, 2001, n. 1, pp. 140-142.

L. CALIFANO, *Corte e Parlamento in sintonia sulle «pari opportunità»*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 366-367.

L. CALIFANO, *Azioni positive e rappresentanza politica dopo le riforme costituzionali*, in ID. (cur.), *Donne, politica e processi decisionali*, Giappichelli, Torino 2004, pp. 47-62.

L. CALIFANO, *L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010.

CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Dossier n. 116 (V edizione), Camera dei Deputati, Roma 2016.

A.A. CAPIELLO, *Infrangere il tetto di vetro. Quindici anni di politica per le donne*, Koiné, Roma 1999.

B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova 1984.

P. CARETTI (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino 2006.

L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. BIMBI, A. DEL RE (cur.), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Rosenberg & Sellier, Torino 1997, pp. 81-92.

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*, Cedam, Padova 2002, pp. 1-66.

L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 243-251.

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.

L. CARLASSARE, *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?*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2003, pp. 76 ss.; ora consultabile al link http://www.power-gender.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2 (visitato il 29 ottobre 2017).

L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004.

L. CARLASSARE, *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.

M. CARLI, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 415-418.

I. CARLOTTO, *La legge elettorale del Veneto*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 203-210.

P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in F. MODUGNO (cur.), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 253-355.

M. CARTABIA, *Il principio della parità tra uomini e donne nell'art. 117, 7° comma*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2003, p. 109 ss.

L. CASSETTI, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Umbria nella VII legislatura (2000-2005)*, in *Federalismi.it*, 2005.

E. CATELANI, *La tutela delle pari opportunità negli statuti e nella legislazione elettorale*, in E. CATELANI, E. CHELI (cur.), *I principi negli statuti regionali*, il Mulino, Bologna 2008.

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.

E. CATELANI, E. CHELI (cur.), *I principi negli statuti regionali*, il Mulino, Bologna 2008.

S. CECCANTI, *Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e di lingua*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, p. 91 ss.

S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004 (26 febbraio).

S. CECCANTI, *Azioni positive e rappresentanza: nuove cautele da sostituire alle vecchie*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 176-179.

S. CECCANTI, *Tre brevi riflessioni: motivazioni per il no al ballottaggio, autoapplicatività garantita, modifiche opportune per un'armonizzazione ragionevole*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 1.

S. CECCARELLI, *Anna Maria Mozzoni. La vicenda di una donna che si è battuta per altre donne*, Panozzo, Rimini 2016.

L. CEDRONI, *I dilemmi della rappresentanza*, in *Dem. dir.*, 1996, pp. 283-301.

L. CEDRONI, *Rappresentanza e partiti politici nella società della comunicazione*, Seam, Formetto 1998.

A. CELOTTO, *Art. 3, 1° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006.

A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 1.

A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)* (voce), in *Enc. giur.*, XXXII vol., Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 1994.

G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (cur.), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, Wolters Kluwer - Cedam, Milano-Padova 2016.

E. CHALUS, *Women, Electoral Privilege and Practice in the Eighteenth Century*, in K. GLEADLE, S. RICHARDSON (eds.), *Women in British Politics, 1760-1860. The Power of the Petticoat*, Palgrave Macmillan, New York 2000, pp. 19-38.

M. CHIAIA, *Introduzione*, in C. SEPE e P. IZZI DI PAOLO (cur.), *Il voto alle donne cinquant'anni dopo*, Comune di Roma - Ufficio Progetti donna (IPZS), Roma 1996, p. XXVII-XXXVII.

G. CHIARA, *La "pari opportunità" elettorale dei sessi nella riforma degli statuti regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2001, n. 2, p. 839 ss.

S. CHILDS, *The sex discrimination (election candidates) Act 2002 and its implications*, in *Representation*, 2003, n. 2, pp. 83-92.

L. CIGARINI, *Sulla rappresentanza politica femminile*, in EAD., *La politica del desiderio*, Pratiche, Parma 1995.

G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3283-3293.

F. CIPRIANI, *Lodovico Mortara nella storia del diritto italiano*, in N. SBANO (cur.), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 35-63.

F. CLEMENTI, *La legge elettorale regionale*, in M. VOLPI, F. CLEMENTI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino 2016, pp. 72-79.

D. CODUTI, *Art. 58*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006.

E. COKE, *The Fourth Part of the Institutes of the Laws of England: concerning The Jurisdiction of Courts*, printed by M[iles] Flesher, for W[illiam] Lee, and D[aniel] Pakeman, London 1644.

COMMISSIONE NAZIONALE PER LA REALIZZAZIONE DELLA PARITÀ TRA UOMO E DONNA, *Donne e diritto. Due secoli di legislazione – 1796/1986*, vol. 2, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1988.

COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 2013.

G. CONTI ODORISIO (cur.), *Salvatore Morelli: politica e questione femminile*, L'ed, Roma 1990.

G. CONTI ODORISIO (cur.), *Salvatore Morelli (1824-1880): Emancipazione e democrazia nell'Ottocento europeo*, Esi, Napoli 1992.

G. CONTI ODORISIO, *Ragione e tradizione. La questione femminile nel pensiero politico*, Aracne, Roma 2005.

G. CONTI ODORISIO, F. TARICONE, *Per filo e per segno. Antologia di testi politici sulla questione femminile dal XVII al XIX secolo*, Giappichelli, Torino 2008.

M.A. CORTELAZZO, C. DI BENEDETTO, M. VIALE (cur.), *Le "Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione" tradotte in italiano. Omaggio al Ministro dell'Interno*, Cleup, Padova 2008.

P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (cur.), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino 2015.

P. COSTANZO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino 2011.

M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova 2008.

M. COSULICH, *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.

F. COVINO, *La natura prescrittiva del principio di riequilibrio dei sessi nella rappresentanza politica*, in *Rivista Aic*, 2012, n. 3.

E. CRAWFORD, *The Women's Suffrage Movement. A Reference Guide 1866-1928*, Routledge, London-New York 2001.

V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della corte*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 862 ss.

M.R. CUTRUFELLI, *Il giudice delle donne*, Frassinelli, Milano 2016.

A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova 2002.

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 (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003.

A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e azioni positive in materia elettorale*, in A. FALCONE (cur.), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Giuffrè, Milano 2011, pp. 49-70.

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.

M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche. Analisi critica e materiali di approfondimento*, Giappichelli, Torino 2006.

M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino 2011.

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*, Laterza, Roma-Bari 2016.

A. DANESI, *Lo Statuto della Regione Lazio*, in M. RUOTOLO, G. SERGES (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 28-47.

A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001, n. 2, p. 609 ss.

A. DEFFENU, *La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 3, p. 617 ss.

A. DEFFENU, *Brevi riflessioni sulla parità tra i sessi in politica: le Corti costituzionali italiana e francese*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 67-73.

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.

A. DEFFENU, *Art. 117, 7° comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006.

A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino 2012.

M. DE LEO, F. TARICONE, *Per una storia del voto alle donne*, in F. TARICONE, M. DE LEO (cur.), *Elettrici ed elette. Storia, testimonianze e riflessioni a cinquant'anni dal voto alle donne* (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna), Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 1996, pp. 7-15.

U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3268 ss.

R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012.

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.

G.P. DOLSO, *Art. 3*, in S. BARTOLE, R. BIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008, p. 14 ss.

L. DUGUIT, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Albert Fontemoing, Paris 1907.

L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel. II. La Théorie Générale de l'État*, Fontemoing & C.le - De Boccard, Paris 1923.

S. DURANTI, *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *Federalismi.it*, 2005, n. 7.

R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio* (1977), il Mulino, Bologna 1982.

C. ESPOSITO, *Le donne e i pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 869 ss.

A. FALCONE (cur.), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Giuffrè, Milano 2011.

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.

V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (cur.), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, Milano 1976.

G. FANELLO MARCUCCI, *Il contributo delle donne all'Assemblea costituente*, in AA.VV., *Le donne e la Costituzione*, Camera dei Deputati, Roma 1989, pp. 119-132.

P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa"*, in F. SPITALERI (cur.), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 41-84.

G. FAVINI, *Nota a C. app. Brescia*, 10 ottobre 1906, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, coll. 1316-1318.

L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Dalloz, Paris 1999.

M.G. FAWCETT, *Women's Suffrage. A Short History of a Great Movement*, T.C. & E.C. Jack, London 1912.

E.A. FERIOLI, *Principi e diritti statutari*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 27-40.

E.A. FERIOLI, *Principi statutari*, in M. DELLA MORTE, G. MELONI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Giappichelli, Torino 2017, pp. 12-28.

G. FERRAIUOLO, *Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 15.

G. FERRARA, *Corte costituzionale e principio d'uguaglianza*, in N. OCCHIOCUPO (cur.), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, il Mulino, Bologna 1978, p. 89 ss.

G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)* (voce), in *Enc. dir.*, XIV vol., Giuffrè, Milano 1965.

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.

V. FIORILLO, M. RUBECHI, *L'organizzazione del Consiglio – Assemblea legislativa regionale*, in L. CALIFANO, G.M. SALERNO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 39-53.

R. FORLENZA, *Le elezioni amministrative della prima Repubblica. Politica e propaganda locale nell'Italia del secondo dopoguerra (1946- 1956)*, Donzelli, Roma 2008.

M. FORTINO, *Parità dei sessi* (voce), in *Enc. dir.*, XXXI vol., Giuffrè, Milano 1981.

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 29 ottobre 2017).

T.E. FROSINI, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, in G. ARCOLEO, *Discorsi parlamentari*, il Mulino, Bologna 2005, p. 13 ss.

F. FURLAN, *Art. 48*, in S. BARTOLE, R. BIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008, p. 484 ss.

C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (dir.), *Commentario della Costituzione, (Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni)*, a cura di M. Carli e C. Fusaro, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna-Roma 2002, pp. 37-158.

C. FUSARO, M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, n. 6, pp. 1007-1043.

C.F. GABBA, *Della condizione giuridica delle donne. Studi e confronti*, Unione tipografico-editrice, Torino 1880.

P. GABRIELLI, *Il 1946, le donne, la Repubblica*, Donzelli, Roma 2009.

P. GABRIELLI, *Il primo voto. Elettrici ed elette*, Castelvecchi, Roma 2016.

V. GAFFURI, *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in P. COSTANZO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino 2011, pp. 56-63.

P. GAIOTTI DE BIASE, *Che genere di politica?*, vol. 1, Borla, 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.

G. GALEOTTI, *Storia del voto alle donne in Italia. Alle radici del difficile rapporto tra donne e politica*, Biblink, Roma 2006.

S. GAMBINO, *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.

S. GAMBINO, *Sui limiti della democrazia paritaria in Italia*, in A. FALCONE (cur.), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Giuffrè, Milano 2011, pp. 3-31.

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.

L. GAZZETTA, M. T. SEGA, *Movimenti di emancipazione: reti, iniziative, rivendicazioni (1866-1914)*, in N.M. FILIPPINI (cur.), *Donne sulla scena pubblica. Società e politica in Veneto tra Sette e Ottocento*, FrancoAngeli, Milano 2006, p. 138-217.

G. GEMMA, *Democrazia e costituzionalismo nel pensiero di Arcoleo*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 1

L. GHERSI, F. SCIMÈ, *Testo commentato della legge regionale 3 giugno 2005, n. 7*, Assemblea Regionale Siciliana, Palermo 2005, in www.ars.sicilia.it.

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.

L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 74-78.

L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza, donne e diritto*, il Mulino, Bologna 2005.

C. GIANNATTASIO, *Sul voto alle donne*, in *Nuova Rassegna*, 1945, pp. 56-64.

M. GIGANTE, *Il dibattito costituzionale*, in M. GIGANTE (cur.), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli 2007, pp. 9-43.

A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano 2009.

A. GIORGIS, *Art. 3, 2° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006.

A. GIORDANO, *Comento al Codice civile del Regno d'Italia*, Stabilimento tipografico Tornese, Napoli 1866.

D. GIROTTO, *Quote 'elettorali' e quote 'politiche' nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, in S. SERAFIN, M. BROLLO (cur.), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Forum, Udine 2012, pp. 153-165.

D. GIROTTO, *Potestà legislativa regionale e disciplina elettorale di contorno, al tempo delle pari opportunità di genere*, in S. SERAFIN, M. BROLLO (cur.), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Forum, Udine 2013, pp. 191-204.

S. GIULIESE, *Il Consiglio regionale*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, I. LOIODICE, V. TONDI DELLA MURA (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Giappichelli, Torino 2016, pp. 285-304.

K. GLEADLE (ed.), *Radical Writing on Women, 1800-1850*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2002.

K. GLEADLE, S. RICHARDSON (eds.), *Women in British Politics, 1760-1860. The Power of the Petticoat*, Palgrave Macmillan, New York 2000.

J.V. GOTTLIEB, R. TOYE (eds.), *The Aftermath of Suffrage. Women, Gender, and Politics in Britain, 1918-1945*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013.

L. GOWING, *Gender Relations in Early Modern England*, Routledge, Abingdon-New York 2014.

T. GROPPI, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic* (archivio), 2004.

T. GROPPI, *Art. 138*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006.

E. GROSSO, *Art. 48*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006.

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.

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.

G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003 (26 agosto).

S. HAUDE, M.S. ZOOK (eds.), *Challenging Orthodoxies: The Social and Cultural Worlds of Early Modern Women*, Routledge, Abingdon-New York 2016.

D. HEATER, *Citizenship in Britain. A History*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2006.

J.-L. HÉRIN, *Les exclus du droit de vote*, in *Pouvoirs*, 2007, n. 1, pp. 95-107.

D. HIRST, *The Representative of the People? Voters and Voting in England under the Early Stuarts*, Cambridge University Press, Cambridge 1975.

A.M. ISASTIA, *L'attività parlamentare di Salvatore Morelli*, in G. CONTI ODORISIO (cur.), *Salvatore Morelli (1824-1880), Emancipazione e democrazia nell'Ottocento europeo*, Esi, Napoli 1992, pp. 93-120.

A.M. ISASTIA, *Una rivoluzione positiva. Conversazioni con Elena Marinucci*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2017.

ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA E MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1934*, vol. I, Stab. tip. F. Failli, Roma 1946.

N. JOHNSTON, *The History of the Parliamentary Franchise*, House of Commons Library - Research Paper no. 13/14, London 2013.

B. KEITH-LUCAS, *The English Local Government Franchise. A Short History*, Blackwell, Oxford 1952.

L. LACCHÈ, «Personalmente contrario, giuridicamente favorevole». La «sentenza Mortara» e il voto politico alle donne (25 luglio 1906), in N. SBANO (cur.), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 99-151

F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XLVI (1993).

F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma 1990.

F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano 2004.

F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 1.

L. LANZONI, *La legislazione per la realizzazione delle pari opportunità*, in P. CAVALLERI, E. GIANFRANCESCO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 211-214.

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]*, Cedam, Padova 1953

C. LAVAGNA, *Capacità di diritto pubblico (voce)*, in *Enc. dir.*, VI vol., Giuffrè, Milano 1960.

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.

S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano 2013.

P. LIOY, *Elettori e deputati*, F.lli Treves, Milano 1874.

L. LORELLO, *Quote rosa e parità tra i sessi: la storia di un lungo cammino*, in *Aic - Osservatorio costituzionale*, 2017, n. 2.

J. LOVENDUSKI, *Rappresentanza delle donne e riforma delle istituzioni politiche: il caso del Regno Unito*, in M. GUADAGNINI (cur.), *Da elettrici a elette. Riforme istituzionali e rappresentanza delle donne in Italia, in Europa e negli Stati Uniti*, Celid, Torino 2003, pp. 27-47.

O. LUCHINI, *Il problema dei diritti della donna specialmente in Inghilterra e in America*, Sansoni, Firenze 1877.

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.

M. LUCIANI, *A lezione di storia*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 2017, n. 1.

M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista Aic*, 2017, n. 1.

L. LUZZATI, *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Giuffrè, Milano 1990.

S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 372 ss.

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 (cur.), *Rappresentanza politica e autonomie*, Giuffrè, Milano 2016, pp. 267-281.

G. MAESTRI, A. FOLCHETTI, *La Toscana, un laboratorio giuridico-elettorale in continua attività*, in *Diritti regionali*, 2017, n. 3, pp. 270-346.

G. MAESTRI, *Elezioni regionali e democrazia paritaria: una trama in tre atti (con prologo)*, in *Diritti regionali*, 2017, n. 3, pp. 382-438.

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.

C. MANCINA, *Oltre il femminismo. Le donne nella società pluralista*, il Mulino, Bologna 2002.

M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1887.

J. MARCUS (ed.), *Suffrage and the Pankhursts*, Routledge, London-New York 2001 (orig. ed. 1987).

A. MARESCA, *La promozione della rappresentanza di genere tra ipotesi di azioni positive e normative antidiscriminatorie*, in *Dirittifondamentali.it*, 2012, n. 1.

T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1984 (*Le Camere - Tomo I*), pp. 43-104.

M. MAZZA, *Francia: modifiche della legislazione elettorale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, p. 1034 ss.

V. I. MELISBURGO RUSCALLA, *Sulla petizione delle quattro donne venete al Parlamento*, in *La donna*, 1868, n. 13, p. 51.

J.S. MILL, *Speech before the House of Commons*, in S.G. BELL, K.M. OFFEN (eds.), *Women, the Family, and Freedom. The Debate in Documents. Volume One, 1750-1880*, Stanford University Press, Stanford 1983, pp. 482-488.

R.A. MODUGNO, *Mary Wollstonecraft. Diritti umani e Rivoluzione francese*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002.

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.

M.T.A. MORELLI (cur.), *Le donne della Costituente*, Laterza, Roma-Bari 2007.

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*, Tip. Franco-italiana, Firenze 1867.

S. MORELLI, *La donna e la scienza o la soluzione del problema sociale*, Società tipografico-editrice, Napoli 1869.

C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano 1940.

C. MORTATI (cur.), *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze 1946.

C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1976.

G. MOSCA, *Contro una sentenza*, in *Corriere della Sera*, 26 agosto 1906

A.M. MOZZONI, *La donna e i suoi rapporti sociali in occasione della revisione del Codice civile italiano*, s.e., Milano 1864.

A.M. MOZZONI, *La donna in faccia al progetto del nuovo Codice civile italiano*, Tipografia sociale, Milano 1865.

A.M. MOZZONI, *Del voto politico delle donne. Lettura tenuta da Anna Maria Mozzoni*, Tipografia del Commercio, Venezia 1877.

A.M. MOZZONI, *La liberazione della donna*, a cura di F. Pieroni Bertolotti, Mazzotti, Milano 1975.

A.M. MOZZONI, *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, Mazzotti, Milano 1975, pp. 112-127.

S. MURARI, *L'idea più avanzata del secolo. Anna Maria Mozzoni e il femminismo italiano*, Aracne, Roma 2008.

L. MURDOCH, *Daily Life of Victorian Women*, Greenwood, Santa Barbara 2014.

E. NICOLACI, *Il «coraggio del vostro diritto». Emancipazione e democrazia in Anna Maria Mozzoni*, Centro editoriale toscano, Firenze 2004.

I. NICOTRA, *La legge della Valle d'Aosta sulla «parità» passa indenne l'esame della Corte*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 367-369.

D. NOVARESE, *Donne e diritti: un lungo, difficile percorso*, in M.A. COCCHIARA (cur.), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi, esperienze e idee*, Aracne, Roma 2009, pp. 128-149.

N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Giuffrè, Milano 1995 (prima edizione 1983).

M.L. ODORISIO, A. ROSSI DORIA, L. SCARAFFIA, M. TURI, *Donna o cosa?*, Milvia, Torino 1986.

M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna 2002.

M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004 (5 febbraio).

M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 435-462.

M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 84-93.

E. OLIVITO, *Azioni positive e rappresentanza femminile: problematiche generali e prospettive di rilancio*, in *Pol. dir.*, 2001, p. 250 ss.

V.E. ORLANDO, *La riforma elettorale. Studio col testo della legge 22 gennaio 1882*, Hoepli, Milano 1883.

V.E. ORLANDO, *Nota a C. App. Ancona, 25 luglio 1906*, in *Foro it.*, 1906, pt. 1, coll. 1060-1063.

A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova 2002.

E. PACIOTTI, *La donna nelle istituzioni*, in AA.VV., *Lettura al femminile della Costituzione. Per conoscere e verificare valori, conquiste e inadempienze*, s.e., Bologna 1989.

L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, tomo II, Cedam, Padova 1985, pp. **.

E. PALICI DI SUNI PRAT, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappichelli, Torino 2004.

E. PALICI DI SUNI PRAT, *Parità di genere* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, 2008 (agg. 2013).

G. PALMA, *Elettorato e liste elettorali* (voce), in *Enc. dir.*, XIV vol., Giuffrè, Milano 1965.

V. PAMIO, *Rapporti politici (artt. 48-54 Cost.)*, in A. CELOTTO (cur.), *Il coordinamento finale della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2009, pp. 97-100.

S. PANIZZA, *Una possibile soluzione alternativa*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 199-222.

S. PANKHURST, *The Suffragette. The History of the Women's Militant Suffrage Movement*, Dover Publications, Mineola (NY) 2015 (orig. ed. Sturgis & Walton Company, New York 1911).

F. PASTORE, S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.

F. PASTORE, *Uno Statuto di «seconda generazione»*, in S. STAIANO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino 2016, pp. 23-47.

G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, Padova 2013.

B. PEZZINI, *Le quote come strumento di empowerment*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, 94-104.

B. PEZZINI, *Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (cur.), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, il Mulino, Bologna 2008, p. 111 ss.

B. PEZZINI, *Genere e rappresentanza politica*, in EAD. (cur.), *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University Press – Sestante edizioni, Bergamo 2012, pp. 87-111.

B. PEZZINI, *Finalmente cittadine. Una nuova qualità dell'uguaglianza*, in AA.VV., 1946. *I primi passi della democrazia italiana*, Italiadecide, Roma 2015, pp. 61-78.

B. PEZZINI, *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, in L. MORRA, B. PASA (cur.), *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Giappichelli, Torino 2015, p. 207 ss.

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*, Rcs MediaGroup, Milano 2016, pp. 167-182.

L. PIANESI, G.M. SALERNO, *Le norme programmatiche, i principi e la tutela dei diritti*, in L. CALIFANO, G.M. SALERNO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 27-37.

N. PICARDI, *Mortara, Lodovico* (voce), in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 77, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2012.

S. PICCONE STELLA, C. SARACENO (cur.), *Genere. La costruzione sociale del maschile e del femminile*, il Mulino, Bologna 1996.

A. PIERINI, *Principi, valori e diritti nello Statuto*, in M. VOLPI, F. CLEMENTI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino 2016, pp. 139-173.

F. PIERONI BERTELOTTI, *Alle origini del movimento femminile in Italia 1848-1892*, Einaudi, Torino 1963.

G. PITRUZZELLA, *Elezioni. II) Elezioni politiche: elettorato* (voce), in *Enc. giur.*, XII vol., Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1965.

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. 533-542.

A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, cit., 1981, pp. 703-728.

A. PIZZORUSSO, E. ROSSI, *Le azioni positive in materia elettorale*, in B. BECCALLI (cur.), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano 1999, pp. 169-188.

A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (cur.), *Commentario del Codice civile*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 2011 (2^a ed.).

A.M. POGGI, *Parità dei sessi e rappresentanza politica negli ordinamenti regionali*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 124-147.

U. POTOTSCHNIG, *Le condizioni di ammissibilità stabilite dall'art. 51 (Art. 97, 3° comma, sezione II [art. 51])*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1994 (*La Pubblica amministrazione*), pp. 361-411.

A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze 1969, II, pp. 381-428.

U. PROSPERETTI, *L'elettorato politico attivo*, Giuffrè, Milano 1954.

J. PURVIS, *Emmeline Pankhurst. A Biography*, Routledge, London-New York 2002.

A. RACCA, *La Corte costituzionale bocchia la "distrazione" (non del tutto involontaria) della Regione Basilicata*, in *Giur. it.*, 2012, coll. 36-40.

D.W. RAE, *The Political Consequence of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven 1971.

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.

F. RAGNO, *Il rispetto del principio di pari opportunità. L'annullamento della composizione delle giunte regionali e degli enti locali*, Firenze University Press, Firenze, 2013.

A. RAUTI, *La legislazione elettorale regionale*, in C. SALAZAR, A. SPADARO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 155-199.

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.

J. RENDALL, *Who Was Lily Maxwell? Women's suffrage and Manchester politics, 1866-1867*, in J. PURVIS, S. STANLEY HOLTON (eds.), *Votes for Women*, Routledge, London-New York 2000, pp. 57-83.

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 (cur.), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, Cedam, Padova 2011, pp. 149-199.

M.G. RODOMONTE, *La rappresentanza femminile nel Lazio. Parità di genere in politica*, Consulta Femminile Regionale per le Pari Opportunità Regione Lazio, Roma 2011.

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.

M.G. RODOMONTE, *La parità di genere e l'accesso delle donne alle cariche elettive tra riforme costituzionali e novità legislative*, in R. NANIA (cur.), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 421-450.

U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1975 (*Principi fondamentali*), pp. 162-198.

R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost.*, n. 49/2003, in *Foro it.*, 2003, I, col. 1318.

A. ROSEN, *Rise Up, Women! The Militant Campaign of the Women's Social and Political Union 1903-1914*, Routledge, London-New York 2013 (orig. ed. 1974).

E. ROSSI, *Tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale: la sentenza n. 422/95 nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. SCARPONI (cur.), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro. I sistemi di "quote" al vaglio di legittimità*, Università degli Studi di Trento, Trento 1997, pp. 107-118.

E. ROSSI, *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (dir.), *Commentario della Costituzione (Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005)*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 2002, pp. 443-492.

L. ROSSI, *La «elasticità» dello Statuto italiano*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Cedam, Padova 1940, pp. 25-43.

A. ROSSI-DORIA (cur.), *La libertà delle donne. Voci della tradizione politica suffragista*, Rosenberg & Sellier, Torino 1990.

A. ROSSI-DORIA, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Giunti, Firenze 1996.

M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino 2016.

A. RUGGERI, *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.

E. RUPPINI, *Le identità di genere*, Carocci, Roma, 2009 (2 ed.).

C. SALAZAR, *Art. 37*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006.

G. SAREDO (cur.), *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. I, Unione tipografico-editrice, Torino 1901.

G. SAREDO (cur.), *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. II, Unione tipografico-editrice, Torino 1902.

E. SAROGNI, *La donna italiana. 1861-2000. Il lungo cammino verso i diritti*, il Saggiatore - Net, Milano 2004.

E. SAROGNI, *Salvatore Morelli. L'Italia e la donna*, Daniela Piazza editore, Torino 2004.

G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Caparrini, Empoli 1955.

A. SCIBONA (cur.), *La nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia*, Ufficio del giornale «La Legge», Torino 1865.

F. SEMERARO, *Gli organi della Regione – Il Consiglio regionale*, in L. VIOLINI, Q. CAMERLENGO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino 2014, pp. XXX.

C. SEPE, *Presentazione*, in C. SEPE e P. IZZI DI PAOLO (cur.), *Il voto alle donne cinquant'anni dopo*, Comune di Roma – Ufficio Progetti donna (IPZS), Roma 1996, p. XVII-XXVI.

M. SEVERINI, *Il voto negato. La battaglia isolata di dieci maestre marchigiane*, in N. SBANO (cur.), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 65-97.

M. SEVERINI, *Dieci donne. Storia delle prime dieci elettrici italiane*, liberilibri, Macerata 2012.

C. SEYMOUR, *Electoral Reform in England and Wales*, Yale University Press, New Haven 1915.

A. SFERRUZZA, *Concessione o conquista?*, in G. BONACCHI, M.I. VENZO (cur.), *La lunga marcia della cittadinanza femminile. 60° del voto alle donne*, Gangemi, Roma 2007, pp. 103-113.

M. SIOTTO PINTOR, *Nota a Cass. Roma, 15 dicembre 1906*, in *Foro it.*, 1907, pt. 1, coll. 73-77.

M. SIOTTO PINTOR, *Nota a C. app. Roma, 18 maggio 1907*, in *Foro it.*, 1907, pp. 911-916.

E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane (1958)*, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Tomo I, Giuffrè, Milano 2008.

G. SPATARO, *I democratici cristiani dalla dittatura alla repubblica*, Mondadori, Milano 1968.

C. SPINIELLO, *Égalité, Parité, Constitutionnalité. A proposito delle azioni positive in materia elettorale: Francia e Italia a confronto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017.

B. STALCUP, *Women's Suffrage*, Greenham Press, San Diego 2000.

S. STANLEY HOLTON, *Feminism and Democracy. Women's Suffrage and Reform Politics in Britain, 1900-1918*, Cambridge University Press, Cambridge 1986.

A. STERPA, D. CARRARELLI, *La forma di governo e la legge elettorale*, in M. RUOTOLLO, G. SERGES (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 97-138.

P. STRICKLAND, O. GAY, J. LOURIE, R. CRACKNELL, *The Sex Discrimination (Election Candidates) Bill*, House of Commons Library Research Paper 01/75.

M. SUZUKI, *Daughters of Coke: Women's Legal Discourse in England, 1642-1689*, in S. HAUDE, M.S. ZOOK (eds.), *Challenging Orthodoxies: The Social and Cultural Worlds of Early Modern Women*, Routledge, Abingdon-New York 2016, pp. 165-191.

E.-J. SIEYÈS, *Préliminaire de la Constitution française: Reconnaissance et Exposition Raisonnée des Droits de l'Homme & du Citoyen*, [s.e.], Versailles 1789.

E.-J. SIEYÈS, *Observations sur le rapport du Comité de Constitution concernant la nouvelle organisation de la France*, Baudouin, Versailles 1789.

F. TARICONE, *Salvatore Morelli e Anna Maria Mozzoni*, in G. CONTI ODORISIO (cur.), *Salvatore Morelli (1824-1880), Emancipazione e democrazia nell'Ottocento europeo*, Esì, Napoli 1992, pp. 167-186.

F. TARICONE, *L'Associazionismo femminile in Italia dall'unità al fascismo*, Unicopli, Milano 1996.

G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, 2004, pp. 199-218.

G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (cur.), *I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino 2006, pp. 111-135.

G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali regionali in Italia*, in C. FUSARO (cur.), *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto. Atti del X Convegno Internazionale Sise*, Consiglio Regionale del Piemonte, Torino 2010, pp. 81-166.

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.

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.

D. TEGA, *La l. 15 febbraio 2016, n. 20: l'ultima tappa verso il riequilibrio della rappresentanza politica*, in *Studium Iuris*, 2017, pp. 1-8.

R. TOSI, *Art. 51*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 1990, p. 341 ss.

R. TOSI, *Le «leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (cur.), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano 2001, pp. 43-75.

R. TOSI, *Le «quote» o dell'eguaglianza apparente*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino 2003, pp. 105-111.

T. TREU, *Art. 37*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1979 (*Rapporti economici - Tomo I*), pp. 146-231.

C. TRIPODINA, *Art. 37*, in S. BARTOLE, R. BIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008, p. 367 ss.

C. TRIPODINA, *1946-2016 La "questione elettorale femminile": dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, in *Rivista Aic*, 2016, n. 3.

M. TROISI, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in S. STAIANO (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino 2016, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli, Torino 2016, pp. 89-133.

L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (cur.), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 29-53.

L. TRUCCO, *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta Online*, 2017, n. 1.

J. TYRRELL, *Patriarcha non Monarcha*, Richard Faneway, London 1681.

P. UNGARI, *Storia del diritto di famiglia in Italia (1796-1942)*, il Mulino, Bologna 1974.

G. VOLPE, *Storia costituzionale degli Italiani. II - Il popolo delle scimmie (1915-1945)*, Giappichelli, Torino 2015.

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).

M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2-3, pp. 399-411.

M. VOLPI, *Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *Federalismi.it*, 2004, n. 4.

S.A. VAN WINGERDEN, *The Women's Suffrage Movement in Britain, 1866-1928*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1999.

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 (e so bene che le mie conoscenze in ambito di *Gender Studies* avranno bisogno di essere rese molto più solide); garantisco però di aver dedicato sinceramente il mio impegno a questa ricerca.

Premesso che errori e orrori di quanto è scritto in queste pagine sono miei, in questo percorso devo e voglio ringraziare molte persone che, in un modo o nell'altro, hanno contribuito a tasselli di questa tesi. 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 e 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). Al di là del contenuto della tesi, sono grato per la disponibilità mostrata nel corso di questo triennio da vari altri docenti: ringrazio dunque collettivamente i/le prof. Leopoldo Nuti (coordinatore del Dottorato), Renato Moro, Michela Fusaschi, Stefania Bartoloni, Claudia Mariotti, Maria Luisa Maniscalco, Raffaele Torino, Emanuele Rossi, Gian Cesare Romagnoli, Gianfranco D’Alessio, Michele Ainis.

Avendo citato il Dottorato in Scienze politiche, voglio ringraziare anche gli amici e colleghi con cui ho condiviso un pezzo di strada accademica e, soprattutto, alcune serate indimenticabili: con Sayuri Romei, Chiara Pagano, Ylenia Citino, Giacomo Lozzi, Shai Tagner (e Luisa Picchioni, che era come se fosse proprio del nostro anno), Gabriele Marchese (che ha fatto parte della squadra sempre), Guilherme Cintra e soprattutto Valerio Intraligi (“er Koreano”, il primo di noi ad agguantare il Ph.D.) mi sono trovato splendidamente e confido che potrà accadere di nuovo. All’elenco devo necessariamente aggiungere almeno Simonetta Proietti (che mi ha sempre mostrato un affetto e una fiducia incondizionata: spero di aver meritato tutto questo almeno un pochino) e Dario Quattromani (compare inevitabile di scorribande elettorali).

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 (cortesissima, oltre ogni dire), Rosa Maria Amorevole, Maria Luigia Caglioti, Thomas Casadei, 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, 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, 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 realmente 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).

Non volendo allungare troppo la lista, è giusto comunque 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: 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).

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).

Ringrazio l'altrettanto estesa pazienza di Anna Lisa Somma: con questa ricerca, a modo mio, mi sono avvicinato un po' ai suoi interessi di ricerca e sono certo di avere avuto un contributo prezioso da lei, che emerga o meno in queste pagine. Devo a lei l'aver 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 interdisciplinare su Discriminazione e Vulnerabilità dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia). Spero di aver ricambiato almeno in parte il molto che ho ricevuto.

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". Come sono grato a chi è arrivato a scorrere il testo fin qui: se qualcosa di buono avete trovato, ne sono lieto; se il vostro nome non lo avete trovato, credetemi, non è per cattiva volontà, ma è colpa della sclerosi non più tanto giovanile (so che metterete anche questo nel conto, salato, che mi presenterete).

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, troppo spesso 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.

