

LUISS 

Dipartimento  
di Scienze Politiche

Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico

# L'obiettivo della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive

Prof. Giovanni Piccirilli

---

RELATORE

Noemi Mollo (Matr. 098522)

---

CANDIDATO

Anno Accademico 2022/2023



*Nessuno sviluppo democratico,  
nessun progresso sostanziale  
si produce nella vita di un popolo  
se esso non sia accompagnato  
da una piena emancipazione femminile.*

Teresa Mattei



# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>7</b>
---------------------------	----------

## **CAPITOLO 1 - Il conseguimento dell'elettorato attivo e passivo femminile e la cornice tracciata dalla Costituzione in materia di parità di genere**..... **10**

1.1 Il cammino giuridico verso la conquista dell'elettorato attivo e passivo femminile.....	10
1.1.1 Il conseguimento dell'elettorato attivo: dall'Unità del Regno d'Italia al decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 23.....	10
1.1.2 Il riconoscimento dell'elettorato passivo: il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74.....	14
1.2 Il 1946: tante elettrici e poche elette.....	15
1.2.1 Le elezioni amministrative del 1946.....	15
1.2.2 Il 2 giugno 1946.....	16
1.3 Il fondamentale contributo delle Madri Costituenti alla stesura della Costituzione.....	18
1.4 Partecipazione politica e rappresentanza di genere nella Costituzione.....	21
1.4.1 L'art. 3 Cost.: il solenne riconoscimento del principio di uguaglianza fra i sessi.....	21
1.4.1.1 Le misure di promozione della rappresentanza femminile e la loro riconducibilità all'art. 3 Cost.....	23
1.4.2 L'art. 37 Cost.: l'affermazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne nei rapporti di lavoro.....	24
1.4.3 L'art. 48 Cost.: l'enunciazione del suffragio universale.....	26
1.4.3.1 La promozione della rappresentanza femminile nelle assemblee elettive e l'art. 48 Cost. ....	28
1.4.4 L'art. 51 Cost.: la parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive.....	29
1.5 Il difficile cammino verso l'attuazione della parità costituzionale.....	31
1.5.1 La sentenza n. 56 del 1958.....	31
1.5.2 Un importante cambio di rotta: la storica pronuncia n. 33 del 1960.....	34
1.5.3 La legge 9 febbraio 1963, n. 66: l'accesso delle donne a tutti gli impieghi pubblici e alla magistratura.....	35

## **CAPITOLO 2 - Il principio di democrazia paritaria e l'interpretazione della parità di genere nella giurisprudenza della Corte costituzionale**..... **37**

2.1 La rappresentanza politica "femminile": le sue barriere teoriche.....	37
2.1.1 La portata del principio di democrazia paritaria.....	39
2.1.2 La genesi degli strumenti di promozione della rappresentanza politica femminile nell'ordinamento italiano.....	42
2.2 La sentenza n. 422 del 1995: l'originario rifiuto della Corte costituzionale agli interventi legislativi antidiscriminatori per la promozione della parità di genere a livello rappresentativo.....	43
2.2.1 Il conseguente avvio di un processo riformatore: le modifiche costituzionali del 2001 e del 2003.....	45

2.2.1.1 Le leggi costituzionali n. 2 e 3 del 2001: l'obbligo per le Regioni di promuovere la partecipazione politica delle donne.....	45
2.2.1.2 La legge costituzionale n. 1 del 2003: la revisione dell'art. 51 Cost. fra luci ed ombre.....	47
2.3 La sentenza n. 49 del 2003: una decisione <i>overruling</i> .....	49
2.4 L'ordinanza n. 39 del 2005: una prima interpretazione del nuovo art. 51 Cost. ....	51
2.5 La sentenza n. 4 del 2010: la "doppia preferenza di genere" .....	52
2.6 La sentenza n. 81 del 2012: l'intervento della giurisprudenza amministrativa.....	55
2.7 La sentenza n. 62 del 2022: una parità di genere senza ostacoli demografici.....	60
<b>CAPITOLO 3 - La rappresentanza di genere nella legislazione elettorale più recente .....</b>	<b>67</b>
3.1 L'influenza dei meccanismi dei sistemi elettorali sulla rappresentanza femminile.....	67
3.2 Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale del Parlamento europeo .....	69
3.3 La parità di accesso alle cariche elettive negli statuti e nelle leggi elettorali regionali. La legge n. 20 del 2016 .....	71
3.3.1 Il decreto-legge n. 86 del 2020: il potere sostitutivo del Governo e la doppia preferenza di genere nelle elezioni del Consiglio regionale pugliese .....	74
3.4 La parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale sulla base della legge n. 165 del 2017...78	
3.5 La conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità alla luce delle leggi n. 215 del 2012 e n. 56 del 2014.....	83
<b>CONCLUSIONE.....</b>	<b>89</b>
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</b>	<b>92</b>
<b>RIFERIMENTI GIURIDICI .....</b>	<b>98</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>101</b>

## INTRODUZIONE

Il presente elaborato ha come oggetto di ricerca l'obiettivo del principio della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive, sorto dalla consapevolezza secondo cui l'uguaglianza tra i due sessi costituisce un principio fondante della *democrazia paritaria*, basata sulla piena integrazione delle donne nei processi decisionali e nella rappresentanza politica e istituzionale.

La scelta di analizzare tale tematica deriva dalla volontà di comprendere perché le donne siano state per secoli – e siano in parte ancora – escluse dalla partecipazione alla vita politica e colpite da profonde discriminazioni di genere.

È noto che nel nostro Paese l'elettorato attivo e passivo è stato concesso alle donne con considerevole ritardo rispetto ad altri Stati: è stato necessario attraversare la devastazione delle due guerre mondiali e attendere l'impegno sociale e politico della seconda ricostruzione affinché alle donne venisse garantita una piena e compiuta cittadinanza politica.

Per lungo tempo, tuttavia, al conquistato riconoscimento *formale* della parità nei diritti, non è corrisposta un'uguaglianza *sostanziale*, soprattutto nell'ambito dell'elettorato passivo. Fin dall'inizio, in effetti, si comprese che l'attribuzione alle donne del diritto di votare e di essere votate non avrebbe comportato automaticamente la loro presenza all'interno delle assemblee elettive o in posizioni di vertice.

La tesi è articolata in tre capitoli. Il primo capitolo comincia con l'indagine del cammino giuridico che ha condotto al conseguimento dell'elettorato attivo e passivo femminile, attraverso, rispettivamente, il decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 23 e il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74. A seguito di questa fondamentale conquista, le italiane votarono per la prima volta in tutto il Paese per il referendum istituzionale e per l'elezione dell'Assemblea Costituente il 2 giugno 1946: si trattò di un passaggio storico centrale, che segnò l'affermazione di un nuovo protagonismo femminile nella società italiana e che trovò espressione nell'elezione delle ventuno Madri Costituenti, grazie alle quali vennero introdotte una serie di norme costituzionali fondamentali in materia di partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale. Il capitolo prosegue, quindi, con la trattazione della cornice tracciata dalla Costituzione sui temi

dell'eguaglianza – formale e sostanziale –, della partecipazione, della parità di accesso e delle pari opportunità, focalizzandosi su quattro articoli nel particolare: l'art. 3, l'art. 37, l'art. 48 e l'art. 51. Esso si conclude con la spiegazione di come l'adeguamento normativo alle disposizioni costituzionali sia avvenuto lentamente e con gravi ritardi, tanto che fino al 1960 norme di carattere direttamente discriminatorio venivano considerate conformi alla Costituzione.

Il secondo capitolo si apre con una serie di argomentazioni a favore dell'incremento della rappresentanza politica “femminile” e con la spiegazione della portata del principio di democrazia paritaria: senza *parità effettiva* tra uomini e donne, tanto nella sfera pubblica quanto in quella privata, non si può parlare di una democrazia compiuta; una scarsa partecipazione delle donne all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese implica, di fatto, la violazione di uno dei principi del nostro ordinamento costituzionale. Il capitolo continua con l'analisi del ruolo essenziale svolto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di strumenti normativi volti a promuovere la parità di genere a livello rappresentativo, da considerare soprattutto nella sua evoluzione, dalla sentenza n. 422 del 1995 – che ha avviato un vero e proprio processo riformatore mediante le modifiche costituzionali del 2001 e del 2003 – fino alla pronuncia più recente, ovvero la sentenza n. 62 del 2022.

Il terzo capitolo, infine, si concentra sullo sviluppo del principio sancito nell'art. 51 Cost. all'interno della legislazione elettorale più recente, che ha inciso sui sistemi elettorali dei diversi livelli istituzionali. Nell'ultimo decennio, infatti, sono state gradualmente introdotte molteplici norme volte a favorire la parità di genere all'interno delle assemblee elettive europee, nazionali, regionali e locali: rispettivamente, la legge n. 65 del 2014 per le elezioni del Parlamento europeo; la legge n. 165 del 2017 per le elezioni del Parlamento nazionale; la legge n. 20 del 2016 per le elezioni dei Consigli regionali e le leggi n. 215 del 2012 e n. 56 del 2014 per le elezioni in ambito locale.

Al fine di realizzare un'analisi completa ed esauriente delle tematiche sopra esplicate, è stata indispensabile la lettura integrale di numerose sentenze della Corte costituzionale, così come è risultata essenziale la ricerca di informazioni in monografie e articoli accademici, che mi hanno permesso di mettere a confronto le argomentazioni di numerosi autori ed autrici e di arrivare a formulare le mie conclusioni, che saranno esposte nelle pagine finali di questo elaborato.



## CAPITOLO 1

### **Il conseguimento dell'elettorato attivo e passivo femminile e la cornice tracciata dalla Costituzione in materia di parità di genere**

#### **1.1 Il cammino giuridico verso la conquista dell'elettorato attivo e passivo femminile**

In Italia, le donne hanno ottenuto l'elettorato attivo prima di quello passivo, nonostante il loro esercizio sia stato congiunto fin dall'inizio (già alle elezioni amministrative tenutesi dal 10 marzo 1946 in avanti). Il decreto legislativo luogotenenziale che ha riconosciuto la capacità elettorale attiva è stato emanato un anno prima degli atti normativi che hanno permesso alle donne di candidarsi ed essere elette alle cariche politiche di ogni grado. In realtà, se si considera la prima fonte in cui l'elettorato attivo era stato attribuito (insieme a un limitato elettorato passivo) per le sole elezioni amministrative, l'anticipo è di ventun anni, benché le norme non siano mai state applicate.<sup>1</sup>

Di conseguenza, nelle pagine seguenti, si esaminerà prima il cammino che ha condotto al riconoscimento dell'elettorato attivo; successivamente, si analizzerà l'estensione dell'elettorato passivo.

#### **1.1.1 Il conseguimento dell'elettorato attivo: dall'Unità del Regno d'Italia al decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 23**

La storia del voto delle donne in Italia iniziò nello stesso anno della sua unificazione. Il nuovo regno introdusse elementi che erano già stati superati in alcuni stati preunitari, dove la donna poteva, come l'uomo, disporre dei propri beni ed esercitare il voto amministrativo, sebbene per procura.<sup>2</sup> In Lombardia, ad esempio, le donne che potevano amministrare i propri beni avevano il diritto di eleggere un loro rappresentante nei Convocati del Comune, anche se nella pratica la loro partecipazione si compieva tramite tutori, curatori o amministratori. Inoltre, in alcuni piccoli Comuni, le donne potevano persino essere elette, sempre per via di un rappresentante.<sup>3</sup>

L'art. 24 dello Statuto del Regno d'Italia prevedeva che «[t]utti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, *salve le eccezioni determinate dalle Leggi*».<sup>4</sup> Il riferimento esplicito ad atti normativi eccezionali – potenzialmente anche di ampio spettro, fino appunto ad

---

<sup>1</sup> Si tratta della legge 22 novembre 1925, n. 2125, introdotta agli albori del ventennio fascista: si veda il sottoparagrafo successivo per un'analisi più dettagliata.

<sup>2</sup> Chiara Tripodina, "1946-2016 La 'questione elettorale femminile': dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)," *Rivista AIC*, no. 3 (Luglio 2016), 6.

<sup>3</sup> Giulia Galeotti, *Storia del voto alle donne in Italia* (Roma: Viella s.r.l., 2022), 25.

<sup>4</sup> Corsivo aggiunto.

escludere le donne dall'elettorato – controbilanciava quanto detto in termini di eguaglianza.

In questo contesto, rileva anche 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». L'utilizzo della forma maschile nel testo potrebbe indicare una formulazione generica, comprensiva di entrambi i generi. Tuttavia, pur in assenza di un'espressa previsione di legge, il contesto normativo non incoraggiava tale lettura, come emerge dalla sentenza della Corte di Cassazione di Roma del dicembre 1906, in cui si legge che l'esclusione delle donne dall'elettorato è talmente scontata da rendere superflua un'inammissibilità esplicita.<sup>5</sup>

Le uniche proposte di legge per il voto politico delle donne presentate al Parlamento italiano prima del Novecento (1867 e 1875) furono entrambe il frutto dell'impegno di Salvatore Morelli,<sup>6</sup> che chiedeva la reintegrazione giuridica della donna, alla quale dovevano essere riconosciuti gli stessi diritti civili e politici attribuiti agli altri cittadini del Regno d'Italia. Ambedue i disegni di legge, tuttavia, si dimostrarono un fallimento.

Si dovette dunque attendere il nuovo secolo prima che venisse formulato un nuovo progetto di voto politico per le donne, firmato da Roberto Mirabelli e discusso alla Camera nel giugno 1904 e poi nel dicembre dell'anno successivo.<sup>7</sup>

In realtà, le donne domandavano il voto politico già nell'Ottocento. Nel 1877 Anna Maria Mozzoni – una delle più importanti figure femminili del suffragismo italiano tra fine Ottocento e inizio Novecento – presentò la sua prima Petizione per il voto politico alle donne, nella quale chiedeva che alle donne venisse «accordato» il voto politico, «senza del quale i nostri interessi non sono tutelati ed i nostri bisogni rimangono ignoti».<sup>8</sup> La sua non fu la prima petizione indirizzata al Parlamento con cui le donne rivendicavano il riconoscimento della parità dei sessi; fu però probabilmente la prima ad esprimere una richiesta così precisa e così dettagliata. Ciononostante, venne ignorata.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> La sentenza Cass. Roma, sez. civ., 4-15 dicembre 1906 aveva annullato la c.d. “sentenza Mortara” della Corte d'Appello di Ancona del 25 luglio 1906, la quale aveva respinto l'accusa mossa dal Procuratore del Re presso il Tribunale della stessa città contro l'iscrizione di un gruppo di donne nelle liste elettorali politiche, affermando che tale iscrizione fosse pienamente legittima perché conforme al dettato dello Statuto Albertino.

<sup>6</sup> L'impegno politico di Salvatore Morelli (1824-1880) si realizzò su due fronti: quello dell'elaborazione teorica, con l'opera *La donna e la scienza* (1861), e quello delle battaglie parlamentari, con l'obiettivo di trasformare i suoi principi in riforme concrete per raggiungere l'emancipazione civile e politica femminile. L'unico risultato che egli riuscì ad ottenere fu l'approvazione nel 1877 di una sua proposta di legge, che introdusse la possibilità per le donne di testimoniare negli atti pubblici. Cfr. Rossella Bufano, “I diritti delle donne in uno Stato laico. Le iniziative legislative di Salvatore Morelli,” *Itinerari di ricerca storica*, a. XXXIII, no. 2 (2019), 157-176 e Lidia Pupilli, *Uomini dalla parte delle donne fra Otto e Novecento* (Venezia: Marsilio Editori, 2020).

<sup>7</sup> Galeotti, *Storia del voto alle donne in Italia*, 37.

<sup>8</sup> Nel 1877 Anna Maria Mozzoni tenne una conferenza dal titolo “Del voto politico alle donne”, presso la Società Democratica di Milano, al fine di evidenziare i forti limiti del governo Depretis di fronte alla questione del suffragio universale. Nello stesso anno presentò una mozione al Parlamento per il voto politico alle donne, pubblicata su “La voce del Popolo” dell'11 marzo e su “La donna” del 30 marzo 1877.

<sup>9</sup> Gabriele Maestri, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria* (Roma: RomaTre Press, 2018), 46.

Nel 1906 venne presentata dal Comitato Nazionale Pro Suffragio la petizione n. 6676, anch'essa scritta da Anna Maria Mozzoni e firmata da altre venticinque donne di diverse classi sociali e professioni. In essa si rivendicava il diritto di voto per le donne «perché siamo cittadine, perché paghiamo tasse e 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».<sup>10</sup> Nemmeno questa proposta trovò un riscontro in Parlamento.

Una nuova legge elettorale<sup>11</sup> venne approvata nel 1912: il suffragio venne ulteriormente esteso a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto trent'anni, o che avessero compiuto ventuno anni, ma fossero in possesso delle condizioni di censo o di prestazione del servizio militare richieste oppure avessero conseguito la licenza elementare. Nell'iter di approvazione della legge, Filippo Turati presentò alla Camera un ordine del giorno in cui domandava che in essa venissero inclusi «effettivamente tutti gli italiani, indipendentemente da differenze di carattere esclusivamente anatomico e fisiologico». La proposta non ebbe alcun seguito.<sup>12</sup>

Mentre era assente una previsione di legge che vietasse esplicitamente il voto delle donne alle elezioni politiche, l'estraneità femminile dall'elettorato attivo e passivo a livello amministrativo venne prima introdotta con la legge 19 giugno 1913, n. 640 e successivamente consolidata nel testo unico della legge comunale e provinciale (Regio Decreto 4 febbraio 1915, n. 148, art. 24), dove era stabilito che «[l]e donne non possono essere iscritte nelle liste elettorali amministrative e non sono eleggibili agli uffici designati dalla presente legge».<sup>13</sup>

Una prima spiegazione per l'espressa esclusione femminile dal piano locale e per l'implicita interdizione da quello centrale si ricollega al fatto che, mentre il voto politico femminile era inimmaginabile per l'assenza di precedenti, il voto amministrativo femminile, come detto sopra, era già stato una realtà nel Lombardo-Veneto e in Toscana.

In verità, è possibile individuare una seconda, sostanziale motivazione che sottostà a questa differenza: se l'esercizio del voto amministrativo si fondava sull'essere proprietari e contribuenti – cioè su caratteristiche che alcune donne potevano possedere – la partecipazione politica, oltre che su censo e istruzione, dipendeva dal pieno godimento dei diritti civili, di cui le donne erano prive.<sup>14</sup>

Dopo la Prima guerra mondiale, il diritto di voto femminile venne riconosciuto in diversi Paesi industrializzati.<sup>15</sup> Anche in Italia il dibattito tornò ad accendersi, con più fervore che in passato, alla

---

<sup>10</sup> «Petizione delle donne italiane al Senato del Regno e alla Camera dei Deputati per il voto politico e amministrativo», ai sensi dell'art. 57 dello Statuto del Regno, Roma, marzo 1906.

<sup>11</sup> Legge 30 giugno 1912, n. 666, «Nuovo testo unico della legge elettorale politica».

<sup>12</sup> Anna Rossi Doria, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia* (Firenze: Giunti Gruppo Editoriale, 1996), 84.

<sup>13</sup> Maestri, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 28.

<sup>14</sup> Galeotti, *Storia del voto alle donne in Italia*, 22.

<sup>15</sup> L'Irlanda nel 1918; i Paesi Bassi, la Germania e la Svezia nel 1919; l'Austria e l'Ungheria e, fuori dall'Europa, gli Stati Uniti e il Canada nel 1920; la Cecoslovacchia nel 1921; il Regno Unito nel 1928; la Spagna nel 1931; la Turchia nel 1934.

luce del prolungato impegno sociale, economico e produttivo da parte delle donne negli anni del conflitto. Il 19 settembre 1919 la Camera dei deputati votò a grandissima maggioranza un progetto di legge dei deputati Martini, Gasparotto e altri per l'estensione dell'elettorato attivo e passivo, amministrativo e politico, alle donne. Tuttavia, la proposta non divenne legge, in quanto non venne mai discussa in Senato per la chiusura anticipata della legislatura a causa della questione di Fiume. Altre proposte formulate in quegli anni ebbero conclusioni analoghe.<sup>16</sup>

Le donne italiane furono ammesse al voto amministrativo agli inizi del ventennio fascista, con la legge 22 novembre 1925, n. 2125,<sup>17</sup> che sancì il diritto all'elettorato attivo e passivo femminile, sebbene con la previsione di molteplici restrizioni: potevano votare le donne con più di venticinque anni, in possesso della licenza elementare, che esercitassero la patria potestà e pagassero le tasse oltre un limite specifico; le decorate di medaglie al valore militare o civile, o le madri e vedove di caduti per la Patria; se elette, non potevano divenire sindaco o assessore, né assumere altre importanti cariche pubbliche. In realtà, questa concessione si tradusse in una beffa, perché l'anno successivo venne approvata la riforma podestarile con cui si abolì qualsiasi base elettiva dalle amministrazioni comunali.<sup>18</sup>

Affinché in Italia si potesse nuovamente parlare di elettorato femminile (venendo qui in considerazione il profilo attivo), si dovette aspettare l'ultimo periodo della Seconda guerra mondiale, con l'emanazione del decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 23, denominato «Estensione alle donne del diritto di voto». L'Italia era ancora in guerra e divisa in due parti, mentre il governo era presieduto da Ivanoe Bonomi.<sup>19</sup>

Il d. lgs. lgt. n. 23/1945 era composto di sole quattro disposizioni. 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». È importante sottolineare che il testo si occupava solo dell'elettorato attivo.

L'art. 2 predisponessa, al primo comma, la compilazione delle liste elettorali femminili in tutti i Comuni; nel secondo comma si affermava che «Per la compilazione di tali liste, che saranno tenute distinte da quelle maschili, 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

---

<sup>16</sup> Tripodina, “1946-2016 La ‘questione elettorale femminile’: dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede),” 9.

<sup>17</sup> «Ammissione delle donne all'elettorato amministrativo».

<sup>18</sup> *ivi*, 10.

<sup>19</sup> Maestri, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 100.

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 perciò dovevano sottostare ad un verdetto di «indegnità», a differenza delle prostitute attive nelle case di tolleranza.<sup>20</sup>

I due principali partiti politici (Democrazia Cristiana e Partito Comunista) del momento ed i loro leader furono sostanzialmente concordi con l'emanazione del decreto legislativo luogotenenziale appena analizzato,<sup>21</sup> senza considerare le perplessità pronunciate con poca evidenza o riguardanti temi secondari rispetto all'allargamento del suffragio.<sup>22</sup>

Ciò che rileva, in verità, fu la scarsa pubblicità data al d. lgs. lgt. n. 23/1945: esso venne approvato in una seduta del 30 gennaio 1945 dal Consiglio dei Ministri come terzo punto all'ordine del giorno, senza che vi fosse stata alcuna previa discussione. Il voto alle donne arrivò dunque senza nessuna eco delle battaglie femministe e dei dibattiti parlamentari che avevano periodicamente segnato i decenni precedenti.<sup>23</sup> Le donne – e soprattutto le associazioni femministe che stavano lottando per quell'obiettivo – furono quasi private del riconoscimento morale di tale conquista, che venne ridotta ad una “concessione” da parte dei maggiori partiti politici di massa.<sup>24</sup>

### **1.1.2 Il riconoscimento dell'elettorato passivo: il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74**

Come abbiamo detto, nel testo del d. lgs. lgt. n. 23/1945 non vi era alcun riferimento all'elettorato passivo femminile.

Non è chiaro se tale esclusione dipendesse dalla generale approssimazione con cui il decreto era stato formulato, o da una scelta ben precisa di non accordare una capacità elettorale piena alle donne. Una parte della dottrina sostiene che non si trattò di una dimenticanza, piuttosto la potenziale eleggibilità delle donne generava al tempo perplessità e ostacoli.<sup>25</sup>

Che fosse una svista involontaria o un'omissione voluta, la lacuna venne colmata l'anno successivo

---

<sup>20</sup> *ivi*, 106.

<sup>21</sup> Alcide De Gasperi e Palmiro Togliatti discussero sull'opportunità di concedere il voto alle donne e alla fine Togliatti si convinse: «se De Gasperi è d'accordo che le donne votino e siano presenti, anch'io faccio questa scelta». Cfr. Tina Anselmi, “1946: Il Voto Alle Donne in Italia. C'era una grande attesa...”, *Storia delle Donne*, no. 2 (2006), 283. doi: <https://doi.org/10.13128/SDD-2032>.

<sup>22</sup> Sul punto, si veda Maestri, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 107, dove si afferma che «le perplessità maggiori, mantenute a livello di diffidenza verso la partecipazione delle donne alla politica, erano sorte tra i dirigenti liberali. Tra gli esempi più evidenti di timori ‘collaterali’, vanno annoverate le perplessità del PCI per il probabile schieramento di molte donne su posizioni moderate e conservatrici: in Assemblea costituente i suoi eletti furono sempre contrari all'obbligatorietà del voto».

<sup>23</sup> Rossi Doria, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, 21.

<sup>24</sup> Tripodina, “1946-2016 La ‘questione elettorale femminile’: dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede),” 13.

<sup>25</sup> Rossi Doria, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, 23.

con una proposta della Consulta Nazionale, prima assemblea politica alla quale sedettero anche quattordici donne. A ridosso delle elezioni amministrative, venne emesso il d. lgs. lgt. 10 marzo 1946, n. 74, «Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea costituente», 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».

Per quanto riguarda le elezioni comunali, due mesi prima venne emanato il d. lgs. lgt. 7 gennaio 1946, n. 1 per disporre la «Ricostituzione delle Amministrazioni comunali su base elettiva». L'art. 12 affermava che «[s]ono eleggibili a consiglieri comunali gli iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi Comune, purché sappiano leggere e scrivere». Anche se implicitamente, tale formula faceva riferimento tanto alle liste maschili quanto a quelle femminili e, dunque, era ritenuta valida a considerare esteso alle donne anche il diritto di elettorato passivo per le elezioni amministrative.<sup>26</sup>

## **1.2 Il 1946: tante elettrici e poche elette**

L'accesso delle donne alla cittadinanza politica – al pari della loro partecipazione alla Resistenza – costituisce un passaggio fondamentale nella storia del nostro Paese ed un contributo essenziale per individuare le caratteristiche della democrazia italiana.

La prima testimonianza di quel contributo coincide con l'affluenza elevatissima delle elettrici ai seggi nel 1946.<sup>27</sup> Innanzitutto in primavera, quando le donne poterono votare ed essere elette per la prima volta in occasione delle elezioni amministrative: si votò in quasi tutta la penisola, ad esclusione delle grandi città – tranne Milano – in cui le elezioni si svolsero in autunno. Il 2 giugno, poi, le italiane votarono per la prima volta in tutto il Paese per il referendum istituzionale e per l'elezione dell'Assemblea Costituente.

Furono oltre duemila le donne elette all'interno dei consigli comunali, solo ventuno quelle nell'Assemblea costituente: queste ultime, tuttavia, furono determinanti per la formulazione di alcuni articoli cruciali della nuova Costituzione repubblicana. Grazie a loro, infatti, vennero affrontati temi fondamentali per l'elettorato femminile, che altrimenti non sarebbero stati trattati, o che sarebbero stati sviluppati in modo diverso.

### **1.2.1 Le elezioni amministrative del 1946**

Le elezioni amministrative, che si svolsero a partire dal 10 marzo 1946 in cinque turni, costituirono una tappa fondamentale della cittadinanza femminile.<sup>28</sup> Tuttavia, i commenti su di esse si focalizzano

---

<sup>26</sup> Maestri, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 111.

<sup>27</sup> Livia Turco, «Le 21 donne costituenti sono le madri della nostra Repubblica,» in *Costituenti al lavoro. Donne e Costituzione 1946-1947*, cur. Fondazione Nilde Iotti (Napoli: Guida Editori, 2017), 11.

<sup>28</sup> Nicola D'Amico e Cristina D'Amico, *Le ventuno tessitrici della Costituzione* (Milano: FrancoAngeli, 2020), 23.

esclusivamente su un punto, e cioè sul fatto che rappresentassero «la verifica della effettiva rappresentatività dei partiti fino allora uniti in modo paritetico nel CLN, o restati al di fuori per diversi motivi polemici».<sup>29</sup>

Per le donne, invece, si trattò di un momento unico, indelebile, come spiegò Gesuina Equatori su “La Falce”, giornale toscano. «Nella storia d’Italia per la prima volta le donne si sono recate alle urne. Il 10 marzo per noi donne rimarrà una data indimenticabile. Ad Arezzo abbiamo visto percorrere le strade donne vestite di nero, che per la mano avevano le loro figlie, i loro bambini, ansiose di raggiungere il loro seggio elettorale, convinte di andare ad eleggere una volta per sempre quegli uomini e donne che meglio sapessero portare al popolo quanto è stato fino ad oggi ad esso negato. Hanno compreso ormai anche le donne che non può risorgere la vera democrazia senza la loro partecipazione».<sup>30</sup>

L’affluenza al voto da parte delle donne fu pari (anzi, leggermente inferiore) a quella degli uomini, ma le prime vennero percepite come più numerose a causa della novità della loro presenza.<sup>31</sup>

Dunque, una nuova figura entrò nell’immaginario collettivo: le prime foto di donne in fila per votare o pronte ad inserire la scheda nell’urna sembravano abbattere il pregiudizio della incompatibilità tra il femminile e la politica.<sup>32</sup>

Le elette all’interno dei consigli comunali furono oltre duemila, sette delle quali ottennero la carica di sindaco.<sup>33</sup>

### 1.2.2 Il 2 giugno 1946

«Erano un po’ emozionante quel giorno: sentivano tutta l’importanza del loro atto e la responsabilità che da esso derivava. Sentivano la gioia di essere finalmente libere, come italiane e come donne, e quella scheda su cui mani incerte o sicure tracciavano una croce, era per loro un simbolo di democrazia, di libertà e di aspirazione finalmente realizzate». Così Nilde Iotti ricordava quell’indimenticabile 2 giugno 1946,<sup>34</sup> quando, per la prima volta in tutto il Paese, le donne italiane si recarono alle urne per esprimere la propria volontà politica sul referendum istituzionale e per eleggere i membri dell’Assemblea Costituente.

Tra i quattordici milioni di donne che avevano ottenuto il diritto di voto – il 52,2% dell’elettorato complessivo – andarono a votare una percentuale altissima: l’89% delle aventi diritto. Non solo per

---

<sup>29</sup> Francesco Barbagallo, “La formazione dell’Italia democratica,” in *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. I, cur. Francesco Barbagallo (Torino: Einaudi, 1994), 80.

<sup>30</sup> Gesuina Equatori, “Le donne alla prova,” *La Falce*, 14 Marzo, 1946.

<sup>31</sup> Galeotti, *Storia del voto alle donne in Italia*, 229.

<sup>32</sup> *ivi*, 230.

<sup>33</sup> Per dati più completi sulle prime consultazioni elettorali si veda Rosario Forlenza, *Le elezioni amministrative della prima Repubblica. Politica e propaganda locale nell’Italia del secondo dopoguerra (1946- 1956)* (Roma: Donzelli, 2008).

<sup>34</sup> Leonilde Iotti, “Nella vita politica pari agli uomini,” *Vie Nuove*, 9 Marzo, 1947, 3.

adempiere ad un dovere giuridico; ma soprattutto per esercitare un diritto, un'affermazione di sé, una speranza sul futuro.<sup>35</sup> Si trattò di «un evento storico»,<sup>36</sup> che generò un cambiamento epocale.

Quel voto si scontrava contro una concezione del diritto di cittadinanza quale peculiarità maschile. Esso rappresentò il momento in cui venne intaccata la netta divisione tra sfere di competenza maschili e femminili, che faceva sì che le donne fossero escluse dalla cosa pubblica ed affidate esclusivamente alla dimensione privata, secondo il principio del loro “naturale” compito di mogli e di madri.<sup>37</sup>

Del 2 giugno 1946 le cronache ricordano le lunghe, ordinate file davanti ai seggi elettorali di uomini e donne finalmente insieme, in quanto non furono disposte entrate separate; ricordano le donne, già abituate dalla guerra alle code per i generi razionati, ora con il vestito nuovo della festa, ma senza rossetto, ad esercitare per la prima volta il più importante diritto civile e ad affermare la loro appartenenza al corpo sociale.<sup>38</sup>

Ma in quel momento le donne non furono solo per la prima volta elettrici; furono anche per la prima volta elette, alla luce di vivaci ed appassionate campagne elettorali.<sup>39</sup> Su 556 deputati dell'Assemblea Costituente, vennero elette ventuno donne: nove per la Democrazia Cristiana, nove per il Partito Comunista, due per il Partito socialista e una per l'Uomo qualunque.<sup>40</sup> Esse avevano un'età media di 41 anni scarsi (40.76, per l'esattezza); la più anziana era Lina Merlin con i suoi 65 anni, mentre la più giovane era la venticinquenne Teresa Mattei. Quasi tutte antifasciste militanti, moltissime erano state partigiane, alcune deportate, altre esiliate, altre ancora erano state condannate a lunghe pene detentive. Appartenevano prevalentemente alla classe media e più della metà di loro era laureata. Per quanto riguarda il luogo d'origine, ad eccezione di due siciliane e una pugliese, tutte provenivano dal centro-nord<sup>41</sup>.

La bassa percentuale di donne elette (il 3,6%) rispetto agli uomini<sup>42</sup> mostra un dato rilevante: le donne non diedero molti voti alle candidate del loro stesso sesso, avendo piuttosto fede negli uomini. «La cosiddetta massoneria femminile ha funzionato poco, in questo caso. Le donne si fidano delle amiche quando confessano un segreto amoroso o una bega familiare, ma non le scelgono come rappresentanti

---

<sup>35</sup> Tripodina, “1946-2016 La ‘questione elettorale femminile’: dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede),” 2-3.

<sup>36</sup> Nadia Gallico Spano, intervistata dal Tg2, in occasione del 60° anniversario della conquista del suffragio femminile, 1° Febbraio, 2005.

<sup>37</sup> Patrizia Gabrielli, “2 giugno 1946: una giornata memorabile,” *Storia e problemi contemporanei*, no. 41 (Gennaio 2006), 52.

<sup>38</sup> Tripodina, “1946-2016 La ‘questione elettorale femminile’: dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede),” 3.

<sup>39</sup> *ivi*, 5.

<sup>40</sup> Gabrielli, “2 giugno 1946: una giornata memorabile”, 67.

<sup>41</sup> Galeotti, *Storia del voto alle donne in Italia*, 270-271.

<sup>42</sup> In realtà, il numero delle elette fu meno basso del previsto. Anzi, rispetto al numero delle candidature presentate, le elette furono in termini percentuali oltre la metà, facendo emergere fin da subito – caratteristica poi ricorrente nella storia dell'elettorato passivo femminile – che ad essere poche non furono tanto le elette, quanto piuttosto le candidate.

in Parlamento, così come chiamano il dottore e non la dottoressa, quando il bambino è malato, l'avvocato e non l'avvocatessa per le loro cause». Le donne riponevano poca fiducia in loro stesse e nelle altre, a causa della situazione di inferiorità in cui avevano vissuto per troppo tempo.<sup>43</sup>

La sfida principale che le prime elette – tanto le ventuno dell'Assemblea Costituente, quanto quelle che si trovarono nei consigli comunali – dovettero affrontare fu quella di acquisire legittimità e credibilità agli occhi degli uomini e delle donne, di mostrare le loro doti e qualità, anche specifiche ed utili alla politica<sup>44</sup>.

### **1.3 Il fondamentale contributo delle Madri Costituenti alla stesura della Costituzione**

La presenza femminile in Assemblea Costituente, anche se numericamente ridotta, fu comunque preziosa e determinante. Come avrebbe rievocato anni più tardi Maria Federici – membro eminente del gruppo delle elette alla Costituente – «[l]a donna non avrebbe nella Costituzione il posto che di fatto vi ha, se non ci fosse stato alla Costituente quel gruppo di donne che il suffragio universale e l'esercizio dell'elettorato passivo, oltre che attivo, aveva portato nell'aula di Montecitorio».<sup>45</sup>

Le ventuno Madri Costituenti trovarono nei dibattiti sui diritti di uguaglianza tra i sessi nella sfera pubblica – ma non in quella privata – un luogo comune per collaborare nella stesura di alcuni principi fondamentali che avrebbero contribuito in futuro al progresso civile delle donne italiane. In questa parziale azione unitaria, fu probabilmente decisivo il fatto che nel corso di quei dibattiti le Costituenti si sentissero più le rappresentanti delle donne che dei partiti.<sup>46</sup> Era stato proprio questo il desiderio espresso dall'UDI,<sup>47</sup> a cui erano iscritte ben undici elette su ventuno:

«Interprete delle aspirazioni di tutte le donne, l'UDI auspica che le nuove elette si uniscano, al di sopra di ogni differenza ideologica o di partito, nell'impegno di difendere i diritti e gli interessi femminili. Le donne chiedono alle loro rappresentanti che nella nuova Costituzione siano affermati i seguenti principi: parità giuridica con gli uomini in ogni campo; riconoscimento del diritto di lavoro ed accesso a tutte le scuole, a tutte le professioni, a tutte le carriere; diritto ad un'adeguata protezione che permetta alla donna di adempiere i suoi compiti di madre; uguale valutazione, trattamento e compenso degli uomini per uguale lavoro, rendimento, grado e responsabilità».<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Anna Garofalo, *L'italiana in Italia* (Bari: Editori Laterza, 1956), 44-45.

<sup>44</sup> Gabrielli, "2 giugno 1946: una giornata memorabile", 67.

<sup>45</sup> Maria Federici, "L'evoluzione socio-giuridica della donna alla Costituente," in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. Le libertà civili e politiche*, vol. II (Firenze: Vallecchi, 1969), 203.

<sup>46</sup> Anna Rossi Doria, "Le donne sulla scena politica," in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, cur. Francesco Barbagallo (Torino: Einaudi, 1994), 831.

<sup>47</sup> L'Unione Donne Italiane nacque a Roma nel settembre del 1944 per iniziativa di alcune esponenti del movimento antifascista, allo scopo di promuovere la mobilitazione politica delle donne.

<sup>48</sup> Messaggio dell'UDI alle elette all'Assemblea Costituente, in «Noi Donne», 20 luglio 1946 (il testo era stato già pubblicato da «l'Unità» del 30 giugno).

L'Assemblea Costituente si insediò il 25 giugno del 1946 a Montecitorio. I lavori cominciarono il 20 luglio. Il compito dei Costituenti e delle Costituenti era quello di costruire un nuovo assetto democratico e di formulare i valori fondanti la vita sociale, civile, economica e politica della nazione. L'Italia era stata distrutta dalla guerra: migliaia di persone vivevano la fame e la povertà, numerosissimi erano gli sfollati ed i bambini abbandonati.<sup>49</sup>

Con una delle prime decisioni assunte dall'Assemblea, venne istituita una commissione *ad hoc*, la cosiddetta «Commissione dei Settantacinque», che aveva il compito di redigere il Progetto di Costituzione da sottoporre alla discussione e al voto dell'intera Assemblea. Essa era suddivisa in tre Sottocommissioni: 1) «Diritti e Doveri dei cittadini»; 2) «Ordinamento Costituzionale dello Stato della Repubblica»; 3) «Diritti e Doveri nel campo economico e sociale».

Delle ventuno donne facenti parte dell'Assemblea, soltanto quattro (Maria Federici, Nilde Iotti, Angelina Merlin e Teresa Noce) furono chiamate fin dall'inizio dei lavori a far parte della Commissione dei Settantacinque; una quinta, Angela Gotelli, si aggiunse nel febbraio 1947 per sostituire il collega dimissionario Carmelo Caristia. Due, Iotti e Gotelli, entrarono a far parte della Sottocommissione I; tre, Federici, Merlin e Noce, della III. Nessuna donna era presente nella Sottocommissione II.<sup>50</sup>

Le Donne Costituenti incisero profondamente nella formulazione della Costituzione, iscrivendo in essa una nuova visione della donna, dei rapporti tra donne e uomini, della relazione tra genitori e figli. L'eguaglianza non doveva essere solo giuridica e formale, ma doveva promuovere il superamento delle discriminazioni, i diritti sociali, civili e politici, «creando le condizioni per la partecipazione attiva di tutti i cittadini e cittadine alla vita sociale e politica». Le donne dovevano poter lavorare senza alcuna discriminazione ed al contempo adempiere alla loro funzione materna. Dovevano poter sviluppare tutte le loro capacità, potenzialità e talenti ed essere valutate e selezionate secondo il principio del merito.

Le Costituenti furono orientate da valori quali la pari dignità, la libertà, la giustizia sociale, l'eguaglianza «di fatto», che potessero garantire a tutti un livello di benessere economico, sociale e culturale.<sup>51</sup> Esse si concentrarono principalmente su sette disposizioni costituzionali: l'articolo 3, che riconosce solennemente il principio di uguaglianza, mentre gli articoli successivi ne chiariscono la portata parificatrice; gli articoli 29, 30 e 31, che si occupano della famiglia e del matrimonio; l'articolo 37, che afferma il principio di parità di trattamento tra uomini e donne nei rapporti di lavoro; l'articolo 48, che riguarda l'eleggibilità ed il diritto al voto; l'articolo 51, che sancisce l'ingresso ai pubblici

---

<sup>49</sup> Turco, «Le 21 donne costituenti sono le madri della nostra Repubblica», 13.

<sup>50</sup> Anna Maria Bernieri, *Le Madri Costituenti. Storia di una speranza incompiuta* (Pisa: MdS Editore, 2017), 76-78.

<sup>51</sup> Turco, «Le 21 donne costituenti sono le madri della nostra Repubblica», 14-15.

uffici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza per tutti i cittadini.<sup>52</sup>

Eppure, risulta necessario sottolineare che gli interventi in aula da parte delle ventuno elette furono piuttosto circoscritti, ad eccezione di alcune sedute storiche in cui presero la parola Maria Maddalena Rossi o Maria Federici o Laura Bianchini o Angelina Merlin (in materia di lavoro, di famiglia, di scuola, di giustizia).

Le cause di questa limitatezza quantitativa non riguardano certamente la diligenza dei soggetti. Tutte erano decise, per carattere e motivazione patriottica o sociale, ad impegnarsi al massimo. La rappresentanza femminile, piuttosto, era poco consistente numericamente. In più, le donne scontavano il peso di un vuoto storico di familiarità con la politica. Come ammesso dalle stesse interessate, quasi per tacita intesa, esse lasciarono spesso nei dibattiti maggiore spazio agli uomini, che consideravano più esperti e competenti. Un esempio riguarda l'articolo 1, che venne redatto da teste e mani solo maschili, escludendo, così, le Madri Costituenti dalla configurazione dello Stato italiano.

Il mondo dell'Assemblea Costituente era essenzialmente maschile, nel genere e nella mentalità, e non erano pochi quelli che non nascondevano la loro misoginia. Nadia Gallico Spano raccontava che «[l]'atteggiamento dei colleghi uomini era improntato alla stima oltre che alla gentilezza e alla cortesia, accompagnato tuttavia da una vena di paternalismo, convinti com'erano di doverci guidare nell'attività parlamentare in cui eravamo alle prime armi».

Le ventuno Costituenti, di fatto, non erano interessate a partecipare ai «ludi oratori» dei colleghi uomini nel corso delle sedute in aula. Nessuna arrivò ad intervenire più di venti volte. Tuttavia, ogni volta che una di esse parlò fu per portare un contributo di alto livello.<sup>53</sup> Sarebbe dunque riduttivo sostenere che il loro operato si sia svolto solamente in relazione alle tematiche della condizione femminile.<sup>54</sup>

La proposta della Carta costituzionale venne approvata definitivamente il 22 dicembre 1947, con 453 voti favorevoli e 62 contrari su 515 presenti e votanti. Venne promulgata dal Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola il 27 dicembre, e pubblicata nello stesso giorno sulla Gazzetta Ufficiale n. 298. La Costituzione entrò in vigore il 1° gennaio 1948.

Come aveva già ribadito Teresa Mattei il 18 marzo 1947, nel corso della discussione sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana, «il riconoscimento della raggiunta parità esiste per ora negli articoli della nuova Costituzione. Questo è un buon punto di partenza per le donne italiane, ma non

---

<sup>52</sup> Bernieri, *Le Madri Costituenti. Storia di una speranza incompiuta*, 66.

<sup>53</sup> D'Amico e D'Amico, *Le ventuno tessitrici della Costituzione*, 32-34.

<sup>54</sup> Bernieri, *Le Madri Costituenti. Storia di una speranza incompiuta*, 177.

certo un punto di arrivo».<sup>55</sup>

Ancora oggi, a settantacinque anni di distanza, le donne sono poco rappresentate – tanto nell’ambito delle istituzioni politiche quanto in quello sociale – e poco tutelate sul posto di lavoro.

## **1.4 Partecipazione politica e rappresentanza di genere nella Costituzione**

Il lavoro intenso portato avanti all’interno dell’Assemblea Costituente produsse una serie di norme costituzionali fondamentali in materia di partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale. Alcune disposizioni riguardano esplicitamente questioni di genere fin dall’entrata in vigore della Costituzione; altre sono state introdotte solo in seguito, in sede di revisione. Per individuare nitidamente l’ambito entro cui vanno collocati tutti gli interventi successivi volti al conseguimento della parità di genere nell’accesso alle cariche elettive, è dunque necessario approfondire quanto previsto dalla legge fondamentale.

### **1.4.1 L’art. 3 Cost.: il solenne riconoscimento del principio di uguaglianza fra i sessi**

Una ricognizione normativa legata alla partecipazione politico-elettorale delle donne non può prescindere – e non può che partire – dall’analisi dell’art. 3 Cost.,<sup>56</sup> in quanto esso riconosce solennemente il principio di uguaglianza fra i sessi, affermando al primo comma che «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, *senza distinzione di sesso*,<sup>57</sup> di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». Fu Angelina Merlin, durante i lavori della Costituente, a chiedere che tra i motivi di discriminazione fosse inserito anche quello del sesso.<sup>58</sup>

L’uguaglianza costituisce un «principio generale che condiziona tutto l’ordinamento nella sua obbiettiva struttura»,<sup>59</sup> vale a dire un principio supremo, implicito nell’assetto stesso dell’ordinamento. Si tratta di una «“supernorma”, destinata ad operare come “norma di chiusura” dell’ordinamento»,<sup>60</sup> dal momento che influenza e guida in maniera fondamentale l’interpretazione delle altre disposizioni costituzionali.

Il primo comma dell’art. 3 Cost. definisce il concetto di uguaglianza formale, che deve essere inteso in due diverse accezioni: come uguaglianza *davanti* alla legge e come uguaglianza *nella* legge. La prima fa riferimento al fatto che nessuno può ergersi al di sopra della legge, imponendo inammissibili

---

<sup>55</sup> Teresa Mattei, Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 18 marzo 1947: [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed068/sed068nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed068/sed068nc.pdf)

<sup>56</sup> Maestri, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 115.

<sup>57</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>58</sup> Bernieri, *Le Madri Costituenti. Storia di una speranza incompiuta*, 66.

<sup>59</sup> Corte cost., 17-23 marzo 1966, n. 25, *Considerato in diritto*, n. 1.

<sup>60</sup> Costantino Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I (Padova: CEDAM, 1976), 1023.

condizioni di superiorità nei confronti dei suoi simili. Il secondo significato, invece, pone un vincolo allo stesso legislatore,<sup>61</sup> escludendo «che alcune qualità o caratteri dei cittadini, tassativamente elencati, possano mai avere rilievo nelle leggi, salvo che non vi sia una giustificazione costituzionale».<sup>62</sup> Questo non implica che il contenuto delle leggi debba sempre essere identico per tutti, bensì richiede che situazioni analoghe non siano trattate in modo dissimile e che situazioni diverse non siano esaminate nello stesso modo.<sup>63</sup> Nella nota sentenza n. 53 del 1958 la Corte costituzionale ha asserito che «[l]’obbligo del legislatore di trattare in modo eguale i cittadini non esclude, secondo la Corte, che esso possa dettare norme diverse per regolare situazioni diverse, adeguando la disciplina giuridica ai differenti aspetti della vita sociale».

Il secondo comma dell’art. 3 enuncia il principio di uguaglianza sostanziale, dichiarando che «[è] compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese». In questa disposizione viene esplicitato uno degli obiettivi principali del diritto costituzionale europeo del secondo dopoguerra: garantire a ogni individuo le condizioni materiali, culturali e sociali per poter condurre un’esistenza libera e dignitosa, cioè per consentirgli di realizzare appieno lo sviluppo della propria persona.<sup>64</sup>

L’espressione «di fatto» venne inserita nell’articolo soprattutto grazie al contributo di Teresa Mattei,<sup>65</sup> che, il 18 marzo 1947, nel corso del dibattito in Assemblea Costituente sulle «Disposizioni generali» del progetto di Costituzione, tenne un importante intervento sull’emancipazione femminile. È opportuno, dunque, ripercorrerne le parole: «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

---

<sup>61</sup> Federico Del Giudice, *Costituzione esplicita: spiegata articolo per articolo* (Napoli: Edizioni giuridiche Simone, 2019), 19.

<sup>62</sup> Alfonso Celotto, “Art. 3, 1° co., Cost.,” in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, cur. Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti (Torino: UTET giuridica, 2006), 73.

<sup>63</sup> *ivi*, 71.

<sup>64</sup> Andrea Giorgis, “Art. 3, 2° co., Cost.,” in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, cur. Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti (Torino: UTET giuridica, 2006), 93.

<sup>65</sup> Le parole «di fatto» erano in realtà già presenti nell’articolo formulato dai due deputati La Pira e Basso, relatori della I Sottocommissione dell’Assemblea Costituente, ma in un’altra collocazione: «È compito della società e dello Stato 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 in seguito, su proposta di Palmiro Togliatti. La formulazione definitiva fu quasi interamente il risultato (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 di Amendola, Laconi, Grieco e Iotti – approvati il 24 marzo 1947.

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<sup>66</sup> ci aiuta, ma esso deve essere accompagnato da una profonda modificazione della mentalità corrente, in ogni sfera, in ogni campo della vita italiana. [...] Per questa ragione io torno a proporre che sia migliorata la forma del secondo comma dell'articolo 7 nel seguente modo: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano ‘di fatto’ – noi vogliamo che sia aggiunto – la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana”. Voi direte che questo è un pleonasma. Noi però riteniamo che occorra specificare “di fatto”». <sup>67</sup>

#### **1.4.1.1 Le misure di promozione della rappresentanza femminile e la loro riconducibilità all'art.**

##### **3 Cost.**

Uno degli aspetti cruciali all'interno del dibattito costituzionale concerne la compatibilità degli strumenti di promozione della parità di genere a livello rappresentativo con l'art. 3 Cost. e con il complesso equilibrio che deriva dalla sua interpretazione.

Da un lato, possono sorgere delle perplessità circa la riconducibilità di tali strumenti alla categoria di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, di cui al secondo comma dell'art. 3. Dall'altro lato, nel caso in cui questa obiezione venga superata, e l'appartenenza al genere femminile venga dunque inclusa tra gli ostacoli di ordine sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, ci si potrebbe domandare se le misure di promozione della rappresentanza femminile sperimentate nell'ordinamento italiano siano adeguate a rimuovere tali ostacoli.

In realtà, la riconduzione di queste ultime nell'intreccio formale e sostanziale del principio di eguaglianza dipende con ogni probabilità da un assunto fallace. Dal momento che esse non si sono mai concretizzate in strumenti di diritto diseguale, il tentativo di metterle in relazione con il filone di emancipazione sociale di cui al secondo comma dell'art. 3 Cost. è perlopiù errato. Questo perché la determinazione di un limite massimo di candidature di individui appartenenti a un sesso non può mai rientrare nell'ambito delle azioni positive, se l'entità delle quote massime è inferiore o uguale al 50%. <sup>68</sup> Infatti, secondo la Corte costituzionale, le azioni positive sono «il più potente strumento a disposizione del legislatore» per adempiere al compito a cui è chiamata la Repubblica ai sensi dell'art. 3, secondo comma, Cost., e si manifestano nell'adozione di «un trattamento di favore nei confronti

---

<sup>66</sup> Si tratta dell'attuale art. 3 Cost.

<sup>67</sup> Teresa Mattei, Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 18 marzo 1947: <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed068/sed068nc.pdf>

<sup>68</sup> Pietro Faraguna, “Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”,” in *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, cur. Fabio Spitaleri (Torino: Giappichelli, 2013), 66-68.

di una categoria di persone».<sup>69</sup>

Piuttosto, quindi, le norme che considerano il sesso nel contesto della legislazione elettorale devono essere analizzate facendo riferimento al primo comma dell'art. 3, laddove il principio di eguaglianza formale offre una protezione contro diversi motivi di discriminazione, tra cui il sesso.<sup>70</sup>

#### **1.4.2 L'art. 37 Cost.: l'affermazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne nei rapporti di lavoro**

L'art. 37 Cost. sancisce al primo comma il principio di parità tra uomo e donna in ambito lavorativo. Innanzitutto, esso afferma che: «la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore». Lo scopo originario di tale disposizione era quello di porre fine alle discriminazioni fondate sul pregiudizio dell'inferiorità delle prestazioni lavorative delle donne, considerate “mezze forze” rispetto agli uomini, garantendo ad esse parità di diritti e retribuzione a parità di lavoro svolto.<sup>71</sup>

Relativamente alla retribuzione, in Assemblea Costituente Maria Federici ipotizzò che, di lì a qualche anno, ci sarebbe stato da meravigliarsi «per aver dovuto sancire nella Carta costituzionale che a due lavoratori di diverso sesso, ma che compiono lo stesso lavoro, spetta un'uguale retribuzione».<sup>72</sup> In realtà, l'art. 37 si è rivelato prezioso perché, dopo molti decenni, nonostante il principio sia stato recepito nella contrattazione collettiva e nella legislazione,<sup>73</sup> in Italia persiste ancora un notevole gap salariale tra uomini e donne (*gender pay gap*), così come nell'avanzamento nelle carriere e nel raggiungimento delle posizioni di vertice.

Relativamente alla parità di diritti della donna lavoratrice, è oggi evidente che l'obiettivo fissato dalla Costituzione del 1948 fu innovativo e ambizioso rispetto alla realtà storica in cui andava ad affermarsi. Infatti, un lento cammino ha impegnato – e tutt'ora impegna – non solo il legislatore e la magistratura, ma la società italiana stessa nel tentativo di avvicinarsi ad esso. Un cammino a tappe, nessuna delle quali scontata, né superflua.<sup>74</sup>

La prima tappa si è concretizzata nel divieto sancito per legge di «qualsiasi discriminazione fondata

---

<sup>69</sup> Corte cost., 24-26 marzo 1993, n. 109, *Considerato in diritto*, n. 2.2.

<sup>70</sup> Faraguna, “Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”,” 68.

<sup>71</sup> Chiara Tripodina, “I gradini di pietra della parità di genere,” *Costituzionalismo.it*, no. 2 (Giugno 2021), 95.

<sup>72</sup> Maria Federici, Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 10 maggio 1947: <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed119/sed119nc.pdf>

<sup>73</sup> Nella contrattazione collettiva, l'intesa venne raggiunta e ratificata con l'Accordo interconfederale del 16 luglio 1960, con il quale si sosteneva il graduale superamento dei differenziali basati sul sesso e si introduceva un inquadramento basato esclusivamente sulle categorie professionali. Questa lettura è stata poi attuata dalla l. 903/1977, *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*, il cui articolo 2 (abrogato dall'art. 57 del d. lgs. 198/2006) disponeva al primo comma che «[l]a lavoratrice ha diritto alla stessa retribuzione del lavoratore quando le prestazioni richieste siano pari o di pari valore» e prevedeva al secondo comma che «[i] sistemi di classificazione professionale ai fini della determinazione delle retribuzioni debbono adottare criteri comuni per uomini e donne».

<sup>74</sup> Tripodina, “I gradini di pietra della parità di genere,” 97.

sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro, indipendentemente dalle modalità di assunzione e qualunque sia il settore o il ramo di attività, a tutti i livelli della gerarchia professionale». <sup>75</sup> La revisione delle posizioni giuridiche, come di quelle sociali, infatti, può attuarsi solo esaminando tutte le discriminazioni esistenti a carico delle donne in una struttura sociale che ha reso il "maschile" il valore dominante e ammette il "femminile" come un valore inevitabilmente subordinato. <sup>76</sup> Poiché il precetto costituzionale contenuto nell'art. 37 mira a «riscattare la donna dal residuo stato di inferiorità sociale e giuridica [...] rispetto all'uomo», esso va interpretato nel modo più ampio, avendo «per oggetto tutti gli aspetti del rapporto di lavoro e le sue varie fasi (accesso; attuazione; cessazione), sicché quanto spetta all'uomo, in via generale, deve essere concesso anche alla donna proprio in conseguenza e per effetto della riconosciuta parità». <sup>77</sup>

La tappa successiva si è verificata negli anni Novanta del Novecento, quando si comprese che, se era ormai possibile identificare, e successivamente contrastare, le discriminazioni che miravano a colpire *direttamente* la lavoratrice donna in ragione del suo sesso, risultavano più ambigue e persistenti le *discriminazioni indirette*, ossia quelle prescrizioni apparentemente neutre, che però finiscono di fatto per favorire i lavoratori di un solo genere, prediligendo caratteristiche rinvenibili più facilmente tra di essi che non nei lavoratori appartenenti all'altro sesso. <sup>78</sup>

Con le *azioni positive*, si è compiuto un altro importante passo: per raggiungere l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne, sono stati emanati diversi provvedimenti legislativi di promozione del lavoro femminile, al fine di colmare o almeno attenuare «un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile [...]». <sup>79</sup>

L'altra finalità che il primo comma dell'art. 37 Cost. persegue è che «le condizioni di lavoro» consentano alla donna lavoratrice «l'adempimento della sua essenziale funzione familiare» e assicurino «alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione». Tutta la storia della legislazione del lavoro femminile si fonda sull'equilibrio tra due tensioni contrastanti: la parità, da un lato, e la protezione della specialità, dall'altro. Questo è evidente non solo nella legislazione di tutela, diretta a proteggere la donna nel rapporto di lavoro, ma nell'applicazione stessa della parità dei diritti. <sup>80</sup> Molte Costituenti si opposero a questa formulazione, che sembrava voler consolidare una

---

<sup>75</sup> Art. 1 della l. 903/1977 (successivamente abrogato dall'art. 57 del d. lgs. 198/2006).

<sup>76</sup> Tiziano Treu, "Art. 37: Rapporti economici," in *Commentario della Costituzione*, cur. Giuseppe Branca e Alessandro Pizzorusso (Bologna: Zanichelli, 1979), 149.

<sup>77</sup> Corte cost., 11-18 giugno 1986, n. 137, *Considerato in diritto*, n. 5.

<sup>78</sup> Per le definizioni di discriminazione diretta e discriminazione indiretta si veda l'art. 25, d. lgs. 198/2006.

<sup>79</sup> Corte cost., 26 marzo 1993, n. 109, *Considerato in diritto*, n. 2.2.

<sup>80</sup> Treu, "Art. 37: Rapporti economici", 150.

visione tradizionalista e conservatrice dei rapporti familiari. In particolare, la deputata Angelina Merlin si fece promotrice di un emendamento soppressivo della parola “essenziale”, che avrebbe finito per consacrare «un principio tradizionale, ormai superato dalla realtà economica e sociale, il quale circoscrive l’attività della donna nell’ambito della famiglia».<sup>81</sup>

Tuttavia, fu proprio grazie a questa disposizione costituzionale che fu possibile contrastare, da parte della giurisprudenza prima e della legislazione poi, quei consolidati assetti di potere nel mondo del lavoro che comportavano il licenziamento o la non assunzione delle donne se e in quanto madri, incinte o anche solo nubende, e che non tutelavano in alcun modo il periodo della gravidanza o la cura dei figli nei primi anni di vita.<sup>82</sup>

In secondo luogo, questa stessa previsione – pur pensata inizialmente per permettere alle sole donne di riuscire a conciliare il lavoro e la vita familiare – si è nel tempo aperta a letture inclusive anche degli uomini. Alla fine degli anni Ottanta del Novecento, infatti, il principio cardine è diventato quello per cui il minore ha diritto alla cura da parte di entrambe le figure genitoriali e, al tempo stesso, entrambi i genitori hanno diritti e doveri inerenti alla tutela e all’educazione dei figli. Per questo motivo, ad oggi l’art. 37 funziona come norma bidirezionale, operando nei confronti di entrambi i sessi.<sup>83</sup>

### **1.4.3 L’art. 48 Cost.: l’enunciazione del suffragio universale**

L’art. 48 Cost. sancisce un principio fondamentale dell’ordinamento, quello del suffragio universale. La parola «voto» indica lo strumento attraverso il quale l’individuo, mediante una manifestazione di volontà, partecipa con altri individui alla presa di decisioni collettive. Con il voto si può concorrere ad assumere direttamente la decisione politica (voto *deliberativo*) ovvero ad individuare i soggetti cui affidare l’assunzione della decisione (voto *elettivo*).

La disciplina del voto, il suo ambito di applicazione, l’estensione dei suoi titolari sono fattori determinanti per comprendere la natura ed il funzionamento delle democrazie. Il tasso di democraticità di un ordinamento viene normalmente misurato in base alla quantità di decisioni pubbliche che vengono assunte sulla base di una procedura elettorale, nonché al numero di soggetti, rispetto al numero complessivo dei componenti una data comunità, cui il diritto al voto è riconosciuto. Negli ordinamenti democratici moderni, il ricorso al voto elettivo è indubbiamente predominante rispetto a quello deliberativo. Poiché il voto elettivo rappresenta lo strumento mediante il quale si instaura il rapporto rappresentativo, la garanzia costituzionale del diritto di voto ha lo scopo

---

<sup>81</sup> Angelina Merlin, Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 10 maggio 1947: <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed119/sed119nc.pdf>

<sup>82</sup> Tripodina, “I gradini di pietra della parità di genere,” 99.

<sup>83</sup> *ivi*, 100-101.

fondamentale di assicurare la massima interdipendenza tra «democrazia» e «rappresentanza», con l'affermazione del principio della sovranità popolare.

La conquista del suffragio universale coincide con la fine di un lento processo storico, che ha condotto gradualmente all'abolizione delle limitazioni del voto fondate sul sesso, sul censo, sul livello culturale e su altre condizioni personali o sociali. Dunque, l'art. 48 Cost., che stabilisce l'estensione ed i limiti del diritto di voto, impedisce che la legge possa operare differenziazioni nella capacità elettorale in base al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche o alle condizioni personali e sociali. In tal senso, la garanzia del diritto di voto costituisce una manifestazione concreta del principio di uguaglianza formale.<sup>84</sup>

In questa sede, l'art. 48 Cost. rileva essenzialmente per il primo ed il secondo comma.

Il primo comma attribuisce un diritto individuale e contemporaneamente definisce un'entità collettiva, il «corpo elettorale», composto da tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età, cui viene affidato l'esercizio della sovranità popolare. Questa duplice funzione permette di cogliere l'ambivalenza con cui, tradizionalmente, si delinea la natura giuridica del voto: da una parte, l'esercizio di un diritto intrinseco dell'individuo; dall'altra, l'esercizio di una funzione pubblica attribuita ad una comunità.<sup>85</sup>

Parte della dottrina ritiene che fu la tarda estensione dei diritti elettorali alle donne a condurre alla precisazione per cui «tutti i cittadini» significava, espressamente, «uomini e donne». Per di più, l'inserimento del principio del suffragio universale nella Parte Prima della Costituzione fa sì che esso sia valido per ogni elezione cui l'elettorato sia chiamato a esprimersi ed in ogni altra occasione in cui i cittadini votino per compiere una scelta politica che non sia elettiva o per esprimere un parere relativo ad una scelta operata da altri. Il primo comma dell'art. 48 Cost., pertanto, qualifica espressamente il diritto di voto come «diritto di libertà», per cui tutti i cittadini appartengono al corpo elettorale a prescindere dal sesso, purché siano giuridicamente capaci di agire.<sup>86</sup>

L'esercizio del diritto di voto si basa su una serie di garanzie costituzionali che ne definiscono il significato sostanziale e che sono enunciate nel secondo comma dell'art. 48 Cost. Esse si concretizzano nel principio di personalità, di uguaglianza, di libertà e di segretezza, che devono caratterizzare la forma di manifestazione del suffragio. Innanzitutto, l'elettore deve esprimere il proprio voto personalmente, non potendo né cedere né delegare a qualcun altro la manifestazione di volontà cui ha diritto (salvo le eccezioni determinate dall'art. 55, d.p.r. 361/1957).

---

<sup>84</sup> Enrico Grosso, "Art. 48," in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, cur. Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti (Torino: UTET giuridica, 2006), 962.

<sup>85</sup> *ivi*, 964.

<sup>86</sup> Maestri, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 124.

In secondo luogo, la manifestazione di volontà dell'elettore costituisce un atto «unico e irripetibile», tale per cui ogni elettore disponga di uno e soltanto di un voto. Da tale principio deriva, tra l'altro, il divieto del voto multiplo e del voto plurimo.

In terzo luogo, la Costituzione impone che i cittadini siano protetti, nell'esercizio del suffragio, da pressioni e controlli che potrebbero impedire che il voto costituisca effettivamente «la libera espressione della coscienza di ogni singolo elettore».

Infine, il principio di segretezza è strettamente connesso a quello di libertà, dal momento che rappresenta la principale modalità per la sua tutela ed è una condizione necessaria per la sua effettiva garanzia. La segretezza, infatti, protegge l'individuo dal controllo sociale che potrebbe limitare la sua libertà di voto, ma anche dalla possibilità di intimidazioni o forme di corruzione elettorale.<sup>87</sup>

Il secondo comma dell'art. 48, inoltre, qualifica il voto come un «dovere civico»: si tratta di una formula di compromesso voluta dal Costituente per sanare il contrasto sorto tra i sostenitori dell'obbligatorietà giuridica del voto – ovvero la DC, i liberali, i demo-liberali ed i monarchici – e quelli che, considerandolo espressione del diritto di manifestazione del pensiero, erano contrari a qualsiasi forma di sanzione – in particolare, il PCI, i socialisti, i repubblicani e gli azionisti.<sup>88</sup>

#### **1.4.3.1 La promozione della rappresentanza femminile nelle assemblee elettive e l'art. 48 Cost.**

Ogni sistema che intenda promuovere efficacemente la rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive sembra astrattamente idoneo ad entrare in conflitto con il carattere della libertà del voto previsto dall'art. 48, secondo comma, Cost. Infatti, se il traguardo fosse raggiunto, si potrebbe osservare un condizionamento del risultato del voto, come si sarebbe prefigurato in assenza dell'applicazione di misure promozionali.<sup>89</sup>

Tali preoccupazioni sono sorte non tanto in relazione alle quote di lista, quanto piuttosto per il sistema della doppia preferenza di genere.<sup>90</sup> Da un punto di vista strutturale, vincolare la validità della seconda preferenza espressa ad un presupposto legato al genere del candidato (o della candidata) verso cui viene esternata, si può delineare come restrizione della libertà di voto. Tuttavia, tale ricostruzione giuridica non è sufficiente. Piuttosto, bisogna domandarsi se tale restrizione sia costituzionalmente legittima: tenendo presente la protezione che il fine della promozione della partecipazione femminile alla vita politica riceve oggi dalla Costituzione, non sembra difficile argomentare la legittimità costituzionale di tale (minima) restrizione.

---

<sup>87</sup> Grosso, "Art. 48," 969-972.

<sup>88</sup> *ivi*, 963-964.

<sup>89</sup> Faraguna, "Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa'," 64.

<sup>90</sup> Tali misure promozionali verranno esaminate nel dettaglio nel corso del II Capitolo.

In effetti, ogni legge elettorale contiene delle limitazioni alla libertà di voto, adempiendo alla funzione propria delle regole: l'esempio delle liste bloccate è lampante, ma anche la semplice fissazione del numero di preferenze condiziona la libertà di voto. Questo perché l'art. 48 Cost. non vieta che la legge – in particolare la legge elettorale – aspiri a condizionare il risultato complessivo del voto, se si perseguono delle finalità costituzionalmente lecite: ciò che impedisce è il condizionamento diretto del singolo voto dell'elettore, il che non avviene né nel caso in cui si stabiliscano quote di lista, né se si approvi la c.d. doppia preferenza di genere.<sup>91</sup>

#### **1.4.4 L'art. 51 Cost.: la parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive**

L'art. 51 Cost. risulta essere di fondamentale importanza per il tema trattato in questo lavoro, in quanto riconosce il diritto del cittadino di accedere in condizioni di uguaglianza alle *cariche elettive* e agli altri *uffici pubblici* (non elettivi). Dunque, viene garantita una situazione soggettiva, azionabile in via giurisdizionale.<sup>92</sup>

Nel dibattito in Assemblea Costituente circa la definizione del contenuto dell'art. 51 emersero alcuni degli aspetti che avrebbero poi contraddistinto il lungo e tortuoso cammino verso la parità di genere. La formulazione originaria del primo comma della disposizione prevedeva che: «Tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite dalla legge». Essa venne approvata dalla Commissione per la Costituzione nella seduta pomeridiana del 25 gennaio 1947, in seguito ad un confronto tra i deputati Cappi, Nobile e Bozzi su un emendamento Federici. In particolare, Nobile riteneva che vi fossero alcune cariche pubbliche alle quali le donne non potessero accedere, tra cui le cariche militari e quelle di pubblica sicurezza.<sup>93</sup>

Iniziata la discussione in Assemblea, tutte le Costituenti si mostrarono compatte nell'opporvi all'approvazione dell'enunciato. In particolare, la deputata Maria Federici ravvisava nel testo proposto «un'intenzione particolare», quella di «limitare alle donne la possibilità di accedere ai pubblici uffici o alle cariche elettive».<sup>94</sup>

Questa intenzione era dimostrata dalla presenza di due “barriere”: la prima era quella che collegava l'attitudine al sesso – un collegamento inaccettabile, dato che questo doveva considerarsi del tutto ininfluenza rispetto all'attività lavorativa da svolgere. Federici osservava che le attitudini non

---

<sup>91</sup> Faraguna, “Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”,” 65-66.

<sup>92</sup> Mario Midiri, “Art. 51,” in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, cur. Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti (Torino: UTET giuridica, 2006), 1017.

<sup>93</sup> Commissione per la Costituzione, seduta del 25 gennaio 1947: <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Commissione/sed020/sed020nc.pdf>

<sup>94</sup> Maria Federici, Assemblea Costituente, seduta del 22 maggio 1947: <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf>

potavano, e non possono, provarsi se non con l'effettivo svolgimento del lavoro, per cui «escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli».

La seconda barriera si celava nell'espressione «secondo norme stabilite dalla legge». Da una parte, tale riferimento era «ozioso, poiché tutte le disposizioni della Costituzione dovranno tradursi in norme di legge, espresse dalla legislazione positiva»; dall'altra parte, esso avrebbe potuto condurre all'introduzione di limitazioni a danno delle donne. Federici, dunque, propose di utilizzare un'altra dizione, contenuta in un emendamento presentato in precedenza da Costantino Mortati, quella di «requisiti stabiliti dalla legge»: in questo modo, si sarebbe attribuita al margine di discrezionalità del legislatore solo la disciplina di situazioni particolari riguardanti entrambi i sessi, lasciando inalterato il principio della parità delle condizioni di accesso, anzi presupponendone l'esistenza.<sup>95</sup>

Infine, la deputata concluse il suo intervento sottolineando che «il sesso non deve più essere un fattore discriminante per il godimento dei diritti civili e sociali. 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».<sup>96</sup>

L'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, come delineato dall'art. 51 Cost., ha conosciuto un processo di implementazione lento e complicato dal punto di vista della parità. In particolare, se si considerano i diritti elettorali, mentre il profilo dell'elettorato attivo contenuto nell'art. 48 Cost. si mostrava già compiutamente realizzato, quello dell'elettorato passivo avrebbe richiesto un saldo e diffuso intervento da parte del legislatore ordinario.<sup>97</sup>

Il principio di pari opportunità di genere ha trovato una concreta attuazione con la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, che ha introdotto un nuovo periodo al primo comma dell'art. 51 Cost.: «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». Tale formulazione costituisce la copertura costituzionale per l'adozione di provvedimenti legislativi *ad hoc* che possano promuovere la partecipazione delle donne alla vita pubblica del Paese.

Se il primo comma dell'art. 51 Cost. era già comunemente interpretato come una specificazione del principio di uguaglianza formale, l'inserimento del nuovo periodo ha consentito al legislatore di dare piena applicazione anche al principio dell'uguaglianza sostanziale. È, quindi, possibile individuare una continuità logica tra l'art. 3 e l'art. 51 Cost., visto che il secondo esplicita, nell'ambito

---

<sup>95</sup> Laura Lorello, «Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive», *Rivista AIC*, no. 5 (Settembre 2021), 87-88.

<sup>96</sup> Maria Federici, *Assemblea Costituente, seduta del 22 maggio 1947*: [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf)

<sup>97</sup> Lorello, «Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive», 87.

dell'accesso alle cariche elettive, entrambi i principi di uguaglianza formale e sostanziale previsti dal primo.<sup>98</sup>

Ciononostante, sembra opportuno rilevare che il testo di modifica approvato riguarda il solo principio della parità di accesso e non anche quello della rappresentanza nelle cariche elettive: in altri termini, esso tende verso la realizzazione di un'uguaglianza delle opportunità, e non mira, perciò, ad una predeterminazione del risultato di riequilibrio della rappresentanza.<sup>99</sup>

Nelle pagine seguenti si esamineranno in maniera approfondita gli strumenti di promozione della rappresentanza politica femminile sperimentati nell'ordinamento italiano e la giurisprudenza resa dalla Corte costituzionale su di essi.

## **1.5 Il difficile cammino verso l'attuazione della parità costituzionale**

L'esplicitazione dei principi appena analizzati ha permesso alle donne italiane di incamminarsi verso la conquista della parità senza incontrare ostacoli di carattere costituzionale, anzi, trovando nella Carta fondamentale una particolare protezione per il raggiungimento di un'uguaglianza effettiva, in primo luogo giuridica.

Tali principi, tuttavia, dovevano essere trasferiti nella legislazione, oltre che nella cultura e nelle tradizioni del nostro Paese. La mentalità e il costume hanno in realtà condizionato lo stesso adeguamento normativo alle disposizioni costituzionali, avvenuto lentamente e con gravi ritardi,<sup>100</sup> tanto che fino al 1960 norme di carattere direttamente discriminatorio venivano considerate conformi alla Costituzione.<sup>101</sup>

### **1.5.1 La sentenza n. 56 del 1958**

La sentenza n. 56 del 1958 evidenzia come la legislazione e la giurisprudenza costituzionale si siano inizialmente mosse a partire da una medesima logica, cioè quella di una torsione riduttiva delle aperture normative rispetto ai fondamentali principi sanciti in Costituzione sulla parità di genere.

Affrontando una questione di costituzionalità relativa alla legge n. 1441 del 1956 – che aveva timidamente “socchiuso” alle donne la porta di accesso alla magistratura – la Corte costituzionale si basa sull'art. 51 per circoscrivere e limitare il precetto di uguaglianza senza distinzione di sesso di

---

<sup>98</sup> Del Giudice, *Costituzione esplicitata: spiegata articolo per articolo*, 128.

<sup>99</sup> Servizio Studi, Camera dei deputati, “Pari opportunità – La modifica dell'art. 51 Cost.”: [http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01\\_cap10\\_sch01.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap10_sch01.htm)

<sup>100</sup> Adriana Apostoli, “La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica,” *Rivista AIC*, no. 4 (Novembre 2016), 11-12.

<sup>101</sup> Marilisa D'Amico, “La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio,” Relazione presentata il 30 marzo 2017 a Roma, presso la Corte di Cassazione, nell'ambito dell'Iniziativa promossa dalla Struttura di Formazione decentrata della Corte di Cassazione in collaborazione con l'Associazione Donne Magistrato Italiane, 3.

cui all'art. 3, consentendo al legislatore di contraddistinguere il sesso femminile come requisito negativo.<sup>102</sup>

La questione della partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia aveva suscitato un acceso dibattito già in Assemblea Costituente, con ampie resistenze di parte maschile, e soltanto un'intelligente e avveduta convergenza delle ventuno Madri Costituenti era riuscita ad evitare che nella Costituzione fosse presente una disposizione potenzialmente limitativa che prevedeva la possibilità di nominare «anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario». In particolare, nella seduta pomeridiana del 26 novembre 1947, la deputata Federici aveva presentato un ordine del giorno insieme alle colleghe Delli Castelli, Rossi, Mattei e Titomanlio, in cui si affermava che l'articolo 48 (l'attuale articolo 51), già approvato, contenesse le garanzie necessarie per la tutela del diritto delle donne di accedere alla magistratura, poiché esso riconosceva ai cittadini di entrambi i sessi il diritto di accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici.<sup>103</sup>

Nel dopoguerra, la prima apertura verso l'accesso delle donne alla magistratura si compie, da un lato, ammettendole come componente non togata delle Corti d'assise, ma solo a condizione che dei sei giudici popolari non meno di tre fossero uomini; dall'altro, integrando, sempre nella componente non togata, la composizione dei Tribunali per i minorenni con la partecipazione di «due cittadini, un uomo ed una donna, benemeriti dell'assistenza sociale, scelti fra i cultori di biologia, di psichiatria, di antropologia criminale, di pedagogia, di psicologia, che abbiano compiuto il trentesimo anno di età».<sup>104</sup>

Tuttavia, la Costituzione aveva previsto un'ipotesi molto più ampia e la reazione nei confronti della legge 1441/1956 non tarda a manifestarsi: le due Corti d'assise di Milano e di Cremona sollevano il dubbio di legittimità costituzionale del trattamento preferenziale riservato agli uomini.

Ma anche la replica della giurisprudenza costituzionale si rivela «reazionaria», resistendo attivamente all'innovazione.<sup>105</sup>

La Corte, infatti, si avvale dell'ulteriore formulazione del principio di uguaglianza tra uomini e donne nel contesto proprio dell'art. 51 Cost. per interpretare in modo restrittivo e riduttivo l'uguaglianza di sesso già espressa in termini di principio fondamentale dall'art. 3 Cost.: l'art. 51 esprime una uguaglianza "attenuata", in cui è possibile diversificare il trattamento sulla base del sesso assunto come requisito attitudinario. In realtà, se «letto in chiave antisubordinazione, l'art. 51 rafforza il

---

<sup>102</sup> Barbara Pezzini, "Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960," *Osservatorio costituzionale*, no. 5 (Settembre 2021), 36-37.

<sup>103</sup> Bernieri, *Le Madri Costituenti. Storia di una speranza incompiuta*, 92.

<sup>104</sup> L. 27 dicembre 1956, n. 1441, «Partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti di assise e nei Tribunali per i minorenni».

<sup>105</sup> Pezzini, "Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960," 38.

principio generale dell'art. 3 nella sua portata antidiscriminatoria (uguaglianza formale), facendolo agire nella più delicata e difficile garanzia sostanziale della rimozione degli ostacoli». <sup>106</sup>

Nella visione della Corte, l'art. 51 agisce come norma che consente al legislatore di valutare discrezionalmente le diverse attitudini (presupposte) degli uomini e delle donne. Non solo, poiché essendo necessaria una «interpretazione storico-sistematica», il legislatore deve operare gradualmente <sup>107</sup>: «la Costituzione trasformava radicalmente un sistema tradizionale che vigevo 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 [...]». <sup>108</sup>

Pertanto, la differenziazione introdotta dalla legge 1441/1956 non entra in contrasto con il precetto dell'uguaglianza, «in quanto la limitazione numerica nella partecipazione delle donne in quei collegi» risponderebbe «non al concetto di una minore capacità delle donne ma alla esigenza di un più appropriato funzionamento dei collegi stessi», <sup>109</sup> per quanto non venga spiegato quali «attitudini» esclusivamente femminili sarebbero meno appropriate al funzionamento di corti d'assise (e tribunali dei minori).

Per di più, al legislatore non è richiesto di allinearsi ad alcun requisito di ragionevolezza (in termini di proporzionalità ed adeguatezza) per motivare il trattamento differenziato, essendo la concezione della “naturale” inadeguatezza femminile alle funzioni della sfera pubblica già di per sé evidente. Sistemáticamente, il legame tra gli articoli 3 e 51 non viene concepito come il rapporto tra un principio fondamentale e le sue declinazioni e articolazioni; al contrario, l'art. 51 attenua la portata di precetto generale e fondamentale dell'art. 3, convertendo il principio di uguaglianza dei sessi in un mero punto di partenza del ragionamento, da cui è facile giustificare lo scostamento, in quanto il riferimento espresso ai due sessi nell'art. 51 permetterebbe proprio di assumere come prospettiva quella dello scostamento. L'uguaglianza si trasforma così in una regola base, che può essere agevolmente limitata a partire dalla tradizione e dal comportamento sociale. <sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> *ivi*, 39.

<sup>107</sup> *ibid.*

<sup>108</sup> Corte cost., 29 settembre-3 ottobre 1958, n. 56, *Considerato in diritto*.

<sup>109</sup> *ibid.*

<sup>110</sup> Pezzini, “Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960,” 40.

### 1.5.2 Un importante cambio di rotta: la storica pronuncia n. 33 del 1960

La sentenza n. 33 del 1960 segna un passaggio fondamentale nell'evoluzione del sistema costituzionale. Essa imposta e risolve correttamente la questione dell'eguale diritto dei cittadini di entrambi i sessi di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive, superando lo schema tracciato dalla sentenza n. 56 del 1958.<sup>111</sup>

Di conseguenza, risulta utile ripercorrerne gli avvenimenti più significativi.

La dottoressa Rosa Oliva, laureata in Scienze Politiche alla Sapienza Università di Roma, presenta domanda per un concorso nella carriera prefettizia. Il bando, oltre al possesso del titolo di studio, indicava quale ulteriore requisito il sesso maschile. La futura giurista, allora, si rivolge al «suo» professore Costantino Mortati, che acconsente alla richiesta di difenderla in qualità di avvocato, dopo averla seguita negli studi universitari.<sup>112</sup>

Nel ricorso contro il Ministero dell'Interno, viene sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del r.d. 4 gennaio 1920, n. 39 e dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, su cui la prima norma si fondava, per contrasto con l'art. 3, primo comma, e l'art. 51, primo comma, della Costituzione.

Il Consiglio di Stato precisa la questione di costituzionalità, limitandola all'art. 7 della l. 1176/1919, e più precisamente alla parte che esclude le donne dagli impieghi pubblici «che implicano... l'esercizio di diritti e potestà politiche... secondo la specificazione che sarà fatta con apposito regolamento», ritenendo che probabilmente non coincide con la volontà della Costituzione «l'aver affidato al potere normativo del Governo, e per di più con ampia discrezionalità, la determinazione degli impieghi pubblici non accessibili ai cittadini di sesso femminile». Reputando la questione non manifestamente infondata e tale che il giudizio non possa essere espresso a prescindere dalla sua risoluzione, il Consiglio di Stato, con ordinanza emessa il 12 giugno 1959, sospende il procedimento e trasmette gli atti alla Corte costituzionale.<sup>113</sup>

Le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, della parte costituita e dell'Avvocatura dello Stato per il governo si focalizzano principalmente sull'interpretazione della riserva di legge posta dall'art. 51 Cost., che risulterebbe violata per il fatto che la legge del 1919 conferisce al potere regolamentare la facoltà di individuare gli uffici pubblici non accessibili per le donne. Tuttavia, la Corte costituzionale accantona rapidamente questo aspetto, volgendo la sua attenzione direttamente al

---

<sup>111</sup> Vezio Crisafulli, "Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinari nell'ammissione ai pubblici uffici," *Giurisprudenza costituzionale*, no. 3-5 (Maggio-Ottobre 1960), 564.

<sup>112</sup> Silvana Sciarra, "'Effetto farfalla'. La sentenza n. 33 del 1960," *Osservatorio costituzionale*, no. 5 (Settembre 2021), 50.

<sup>113</sup> Corte cost., 13-18 maggio 1960, n. 33, *Ritenuto in fatto*, n. 1.

primo profilo, individuato come preliminare:<sup>114</sup> la norma impugnata deve essere esaminata nella sua interezza, poiché dispone l'esclusione «in via generale da una vasta categoria di impieghi pubblici». Il contrasto è con l'art. 51, primo comma, Cost., che prevede l'accesso a tali uffici in condizioni di eguaglianza. La diversità di sesso – chiarisce la Corte – non può essere ragione di discriminazione legislativa, cioè non può implicare un «trattamento diverso degli appartenenti all'uno o all'altro sesso davanti alla legge», perché entra in contrasto con l'art. 3 Cost., «del quale la norma dell'art. 51 è non soltanto una specificazione, ma anche una conferma».

Nella norma censurata «il sesso femminile è assunto come tale a fondamento di incapacità, o di minore capacità, non già a requisito di idoneità attitudinale, per una categoria amplissima di pubblici uffici [...] in via di regola, non già in via di eccezione».<sup>115</sup> Le parti, dunque, si sono concentrate su una questione non centrale, mentre l'illegittimità è da ricercare nella norma da cui quelle disposizioni regolamentari provengono.<sup>116</sup>

Quando differenze di sesso vengono assunte dalla legge senza alcun riferimento a determinate funzioni, bensì in linea generale – come nella disposizione impugnata e dichiarata incostituzionale – «la violazione del principio di eguaglianza è palese e non richiede pertanto quelle più penetranti indagini sulla *ratio* delle norme, che si rendono invece necessarie, in presenza di disposizioni particolari e specifiche, per accertare se in esse il sesso [...] sia veramente requisito di idoneità e non, viceversa (inammissibile) discriminazione di capacità».<sup>117</sup>

### **1.5.3 La legge 9 febbraio 1963, n. 66: l'accesso delle donne a tutti gli impieghi pubblici e alla magistratura**

La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 7 della legge 1176 del 1919 è stata una vera e propria pietra miliare nel percorso della parità di genere, in quanto ha costituito la premessa per la legge 9 febbraio 1963, n. 66,<sup>118</sup> a partire dalla quale le donne possono finalmente accedere a tutti gli impieghi e le professioni, tra cui quella di magistrato. Essa si compone di due soli articoli. In base all'art. 1, «[l]a donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la Magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge. L'arruolamento della donna nelle forze armate e nei corpi speciali è regolato da leggi particolari». L'art. 2 dispone che «[l]a legge 17 luglio 1919, n. 1176, il

---

<sup>114</sup> Pezzini, «Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960,» 35.

<sup>115</sup> Corte cost., 13-18 maggio 1960, n. 33, *Considerato in diritto*, n. 2.

<sup>116</sup> Sciarra, «“Effetto farfalla”. La sentenza n. 33 del 1960,» 51.

<sup>117</sup> Crisafulli, «Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinari nell'ammissione ai pubblici uffici,» 566.

<sup>118</sup> «Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni».

successivo regolamento approvato con regio decreto 4 gennaio 1920, n. 39 ed ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge sono abrogati».

L'iniziativa parlamentare della legge n. 66 viene esercitata alla Camera (proposta n. 2441, prima firmataria Maria Cocco) il 5 agosto 1960, pochi mesi dopo la sentenza 33/1960. Assegnata il 27 settembre alla Commissione Affari costituzionali prima in sede referente e due anni dopo, su impulso della medesima Commissione, in sede deliberante, la legge viene approvata il 28 novembre 1962, dopo una discussione di una sola seduta, breve ma non priva di pregiudizi di parte maschile. Questi ultimi si manifestano, soprattutto, in relazione all'accesso alla magistratura, nonché in ordine alla partecipazione delle donne alle forze armate, nei servizi ferroviari, come guardie forestali, fuochisti sui piroscafi o piloti di aerei supersonici.<sup>119</sup>

Al Senato l'approvazione è ugualmente rapida e, anche qui, non mancano le resistenze: da parte del governo, che invita a non dimenticare «il problema della idoneità della donna, in rapporto al sesso, a determinati servizi, che indubbiamente, per la delicatezza della loro natura, per la situazione e l'ambiente in cui si svolgono, esigono una certa prudenza nelle soluzioni da adottare»; ma anche nel parere della Commissione Giustizia che, favorevole in generale, propone di rinviare ad una disposizione successiva l'ammissione delle donne alla Magistratura, nel quadro della riforma dell'ordinamento giudiziario. Ad ogni modo, il testo licenziato dalla Camera viene approvato senza modifiche dalla Prima Commissione il 30 gennaio. La legge viene promulgata il 9 febbraio 1963.

Il primo concorso aperto alla partecipazione delle donne in magistratura viene bandito il 3 maggio 1963 e viene vinto da otto donne, che iniziano la loro carriera il 5 aprile di due anni dopo: Letizia De Martino, Ada Lepore, Maria Gabriella Luccioli, Graziana Calcagno Pini, Raffaella D'Antonio, Annunziata Izzo, Giulia De Marco, Emilia Capelli.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Pezzini, "Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960," 32-33.

<sup>120</sup> Ilaria Romeo, "9 febbraio 1963: le donne conquistano il diritto di diventare magistrate," *Collettiva.it*, 9 Febbraio, 2022, [https://www.collettiva.it/copertine/diritti/2022/02/09/news/9\\_febbraio\\_1963\\_le\\_donne\\_conquistano\\_il\\_diritto\\_di\\_diventare\\_magistrate-1851971/](https://www.collettiva.it/copertine/diritti/2022/02/09/news/9_febbraio_1963_le_donne_conquistano_il_diritto_di_diventare_magistrate-1851971/)

## CAPITOLO 2

### **Il principio di democrazia paritaria e l'interpretazione della parità di genere nella giurisprudenza della Corte costituzionale**

#### **2.1 La rappresentanza politica “femminile”: le sue barriere teoriche**

Ad oggi, in Italia, nonostante non vi siano impedimenti di carattere giuridico relativamente all'accesso delle donne alle cariche pubbliche, la partecipazione femminile all'interno delle Assemblee elettive è ancora sostanzialmente limitata, a causa di discriminazioni di fatto legate all'atteggiamento e all'organizzazione interna dei partiti, oltre che a motivazioni storiche, sociali e culturali.<sup>121</sup>

La ragione principale, in realtà, sta nel fatto che l'ingresso di un certo numero di donne nelle istituzioni implica necessariamente l'*espulsione* di un *numero corrispondente di uomini*. Questo è innegabile, poiché si lega alla tendenza al perpetuarsi delle stesse candidature e quindi delle stesse persone nei medesimi ruoli, in una posizione sicura e destinata a prolungarsi quasi all'infinito.<sup>122</sup>

La scarsa presenza delle donne nelle sedi politico-decisionali pone il problema della rappresentanza politica femminile non come dissertazione teorica, ma come dato indiscutibile, difficile da modificare, di fronte al quale sorgono numerosi interrogativi.

Il primo, più radicale, costituisce l'obiezione teorica di fondo che è necessario affrontare prima di procedere con qualsiasi altra descrizione del problema e delle sue possibili soluzioni.

L'obiezione che vorrebbe negare un valore teorico al tema in discussione si fonda sull'idea secondo cui parlare di rappresentanza politica «femminile» significa mettere in crisi il concetto classico di rappresentanza politica, che richiede che il rappresentante non rappresenti gli interessi di alcuni, ma di tutti. Se si introduce la distinzione di genere nella categoria della rappresentanza politica, si rischia che altri gruppi omogenei, che rivendicano un'appartenenza – di tipo religioso, culturale, etnico – pretendano a loro volta di essere rappresentati: il Parlamento si dividerebbe così fra rappresentanti di tanti gruppi disomogenei, e in tal modo si offuscherebbe la concezione della rappresentanza politica come espressione della «volontà generale», slegata da interessi particolari o dall'appartenenza a ceti o a gruppi.

---

<sup>121</sup> Adriana Apostoli, “La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica,” *Rivista AIC*, no. 4 (Novembre 2016), 12-13.

<sup>122</sup> Lorenza Carlassare, “L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni,” in *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, cur. Lorenza Carlassare, Alessandro Di Blasi e Marco Giampieretti (Padova: CEDAM, 2002), 3.

Tuttavia, il confronto fra rappresentanza di genere e rappresentanza dei singoli gruppi di interesse che compongono la società è un falso problema, in quanto le donne costituiscono circa il 50% del genere umano e, pertanto, non sono né una categoria né un gruppo minoritario.<sup>123</sup>

Di conseguenza, l'apertura alle donne deve essere interpretata come un aggiustamento del concetto classico di rappresentanza, che in quanto «generale» deve comporsi di donne e di uomini. La differenza sessuale non può essere in alcun modo rapportata all'appartenenza a gruppi politici, religiosi o culturali; un'appartenenza, in questo caso, frutto di scelte e preferenze soggettive, modificabili e, proprio per questo, libere.<sup>124</sup>

Da un punto di vista giuridico, inoltre, è bene sottolineare che, se molti avrebbero potuto essere gli interventi di riequilibrio all'interno della società in base a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 3 Cost., l'art. 51 si focalizza su uno specifico ambito di attuazione del principio di uguaglianza sostanziale, ovvero quello concernente il rapporto tra i due sessi<sup>125</sup> nell'accesso alle cariche elettive. Per questo motivo, quindi, non è possibile oggi negare dignità teorica al tema della sottorappresentanza politica del genere femminile.

Una volta superata l'obiezione concettuale di fondo, si apre, però, un altro interrogativo: se è evidente la scarsa presenza delle donne nelle Assemblee elettive e nei luoghi della politica, è legittimo domandarsi perché sarebbe necessario od opportuno aumentarla.

Esistono diverse risposte a questa domanda. La prima si fonda sull'argomento della giustizia: non è accettabile che la politica sia monopolio maschile, che le donne abbiano ancora un ruolo marginale all'interno della politica e stentino tuttora ad affermarsi ai vertici delle istituzioni. La scarsa presenza e la scarsa influenza femminile nella sfera politica compromettono la piena realizzazione del nostro sistema democratico, proprio perché condizionano così pesantemente il livello di partecipazione democratica dei cittadini.

Vi sono poi due argomentazioni tra loro correlate: da una parte, si afferma che la presenza delle donne è fondamentale affinché gli «interessi femminili» vengano tutelati; dall'altra, si assume che l'assenza delle stesse non mette in crisi la rappresentanza, bensì la «qualità» del rappresentante, ovvero la rappresentatività.

Il primo argomento si presta ad una serie di critiche, in quanto si basa su premesse fragili: innanzitutto, non è scontato che le donne esprimano interessi propri e distinti da quelli degli uomini, né che questi siano condivisi dalla maggior parte delle donne (che vi sia cioè un «interesse femminile» chiaramente definito, al di là dell'esistenza, innegabile, di temi più «cari» alle donne); in secondo luogo, non è

---

<sup>123</sup> Marilisa D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria* (Torino: Giappichelli Editore, 2011), 3.

<sup>124</sup> *ivi*, 7.

<sup>125</sup> Marilisa D'Amico, "Articolo 3," in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, cur. Francesco Clementi, Lorenzo Cuocolo, Francesca Rosa e Giulio Enea Vigevani (Bologna: il Mulino, 2018), 34.

detto che gli «interessi femminili» debbano essere necessariamente rappresentati soltanto da una donna, né che l'elezione di donne ne garantisca la rappresentanza, anche se una maggiore presenza femminile può sicuramente aiutare ad inserire determinate tematiche nell'agenda politica e contribuire ad orientare le scelte del Parlamento; infine, non è certo che una donna voti esclusivamente per un'altra donna.

Il secondo argomento, invece, risulta essere molto più profondo: attualmente, le Assemblee elettive sono chiamate a pronunciarsi su numerose questioni in cui rilevano la libertà e la sensibilità del singolo Parlamentare. Una bassissima presenza femminile condiziona senza dubbio la qualità del rappresentante e della rappresentanza politica così come quella dell'attività legislativa.<sup>126</sup>

Il senso di questo discorso va ricercato in un ulteriore presupposto, implicito nella maggioranza degli argomenti femministi: la convinzione secondo cui la modifica della composizione delle attuali Assemblee elettive sia solo parte di un più ampio progetto di ampliamento e rafforzamento della democrazia, che intende promuovere una redistribuzione più equa del potere attraverso l'allargamento dell'ambito dei luoghi decisionali e la trasformazione dell'equilibrio tra partecipazione e rappresentanza.<sup>127</sup>

### **2.1.1 La portata del principio di democrazia paritaria**

La scarsa presenza delle donne nell'attività politica in generale e nei luoghi decisionali in particolare non può essere interpretata come un «problema settoriale» o come «un difetto marginale di funzionamento dei sistemi politici, superabile attraverso una serie di aggiustamenti tecnico-giuridici», come le «quote» riservate nelle liste elettorali.<sup>128</sup>

Piuttosto, la natura paritaria della nostra Costituzione suggerirebbe di evitare la parola «quota», nata come uno strumento atto a salvaguardare un gruppo minoritario e discriminato, quindi più debole,<sup>129</sup> utilizzando invece quella di «parità» o «democrazia paritaria», dal momento che – come già esplicito sopra – le donne non costituiscono una categoria portatrice di interessi particolari, bensì rappresentano uno dei modi di essere del genere umano.

---

<sup>126</sup> D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, 8-9.

<sup>127</sup> Anne Phillips, «Democrazia e rappresentanza. Ovvero, perché il sesso dei nostri rappresentanti dovrebbe avere importanza?», in *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, cur. Bianca Beccalli (Milano: Feltrinelli, 1999), 165.

<sup>128</sup> Giuditta Brunelli, *Donne e Politica* (Bologna: il Mulino, 2010), 11.

<sup>129</sup> «La quota (secondo l'impostazione statunitense) è uno strumento discriminatorio, in astratto ingiusto, che tutela una parte debole, avvantaggiandola, per ristabilire condizioni di partenza uguali in situazioni dove la libertà "liberale" non garantisce affatto la possibilità di modificare la situazione di fatto», in Marilisa D'Amico, «Democrazia paritaria: un principio ancora da attuare», *Inschibboleth* (2013): <https://www.inschibboleth.org/pagina3-23-html>

Il concetto di democrazia paritaria comporta numerose conseguenze sugli strumenti di promozione della parità di genere a livello rappresentativo e vede nelle quote soltanto un «ausilio temporaneo e incompleto» per correggere una situazione di fatto squilibrata.<sup>130</sup>

Da un lato, la quota si fonda sul principio dell'eguaglianza sostanziale, enunciato nel secondo comma dell'art. 3 Cost. e in base al quale lo Stato ha il compito di «rimuovere gli ostacoli» per implementare una eguaglianza effettiva, e non soltanto astratta. Dall'altro lato, la democrazia paritaria supera la logica, insita nell'eguaglianza sostanziale, della protezione del più debole; essa esplicita, al contrario, la pretesa ad affermare un diritto – un diritto del singolo, la cui realizzazione contribuisce al benessere della società.

In breve, la democrazia paritaria non si colloca nella visione sostanziale dell'eguaglianza, bensì in quella formale. Si tratta, però, di una «nuova» eguaglianza formale, diversa rispetto al modello liberale, dove le donne erano escluse dalla sfera pubblica, e di conseguenza dalla politica, perché basata su un modello paritario, il quale rivendica l'attuazione della parità di genere sia nella sfera pubblica sia in quella privata.<sup>131</sup>

La democrazia paritaria è dunque concepita come la «costruzione di uno spazio pubblico – e istituzionale – in cui tra uomini e donne vi sia una relazione non più gerarchica, ma appunto “alla pari”»<sup>132</sup>, essendo entrambi parte integrante di una cittadinanza che si sviluppa e si completa nei due generi.

Sotto il profilo teorico, è possibile ricostruire diverse linee di analisi.

In primo luogo, a partire dalla tradizione statunitense delle azioni positive (*affirmative actions*), si richiama la «politica della differenza» di Iris Marion Young, adottata anche da Letizia Gianformaggio e Luigi Ferrajoli<sup>133</sup>, che sostengono la politica delle quote e delle azioni positive, seppur in via transitoria, perché conforme ad una concezione, oltre che plurale, espansiva e fortemente politica della rappresentanza democratica.

In secondo luogo, si ricorda la corrente essenzialista del «patto tra donne», che differisce dal filone tradizionale del femminismo della differenza e si concentra sulla questione della rappresentanza, declinandola in chiave sessuata e, di fatto, in una spinta alla separazione, che si concretizza nella relazione-riconoscimento tra donna e donna.

---

<sup>130</sup> Marilisa D'Amico, «La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali», *Rivista AIC*, no. 3 (Luglio 2013), 2.

<sup>131</sup> Marilisa D'Amico, «Democrazia paritaria: un principio ancora da attuare», *Inschibboleth* (2013): <https://www.inschibboleth.org/pagina3-23-html>

<sup>132</sup> Thomas Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria* (Roma: Aracne editrice, 2017), 107.

<sup>133</sup> Letizia Gianformaggio, «In difesa delle azioni positive», in *Eguaglianza, donne e diritto*, cur. Alessandra Facchi, Carla Faralli e Tamar Pitch (Bologna: il Mulino, 2005), 223-227; Luigi Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. I (Roma-Bari: Laterza, 2007), 797-801.

In terzo luogo, si rievoca la posizione del movimento francese per la parità, all'interno del quale, a partire da una teoria delle differenze sofisticata come quella di Jacques Derrida, la filosofa Sylviane Agacinski offre una traduzione politica della differenza sessuale, ostile alla politica delle quote e, al contrario, promotrice di un'idea di parità intesa come «mistione», sulla base di una «condivisione del potere politico tra uomini e donne».

Infine, si riporta la «politica della presenza» dell'inglese Anne Phillips, secondo cui la sottorappresentanza delle donne può essere superata anche attraverso l'introduzione delle quote, ma solo se affidata ad una dimensione politica e culturale interna ai principali protagonisti della politica, ovvero i partiti.<sup>134</sup>

Fuori dal quadro appena delineato, si sono sempre collocati il femminismo legato alla tradizione marxista, con la sua critica alla «democrazia borghese», e il «femminismo della differenza» in tutte le sue declinazioni.

Molte femministe ritengono che assumere i modelli tradizionali – maschili – come modelli neutri e universali significa escludere le donne dai centri decisionali. Esse si chiedono, di conseguenza, se i faticosi tentativi messi in atto per permettere alle donne l'accesso alle assemblee elettive e ai centri di decisione politica e istituzionale (quote, norme di garanzia, azioni positive, ecc.) siano coerenti con la realizzazione dell'obiettivo di una convivenza basata sul riconoscimento dei due generi e, soprattutto, sull'affermazione della *differenza* e della *libertà* (intesa come liberazione da forme di discriminazione, subordinazione, oppressione).<sup>135</sup>

La posizione teorico-politica della differenza sessuale si fonda su questa constatazione<sup>136</sup>, ritenendo che l'emancipazione non abbia intaccato il nucleo più profondo dei rapporti di potere tra i sessi e della predominanza maschile.

Da questo approccio emergono numerose implicazioni: una riconsiderazione complessiva del principio costituente; la critica delle misure della democrazia paritaria, a cominciare dal concetto di pari opportunità; la costruzione di un'*altra* politica, attraverso l'adozione di un lessico radicalmente diverso.<sup>137</sup> In questa prospettiva, l'obiettivo non deve essere quello di implementare una rappresentanza e una cittadinanza «di genere», quanto piuttosto quello di praticare una cittadinanza,

---

<sup>134</sup> Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, 109-110.

<sup>135</sup> *ivi*, 118-119.

<sup>136</sup> Si veda Maria Luisa Boccia, "L'uguaglianza impermeabile," in *Per le pari opportunità occorrono dispari opportunità*, cur. Marisa Forcina (Lecce: Milella, 2004), 33-52, che argomenta chiaramente la sua posizione critica verso la prospettiva della democrazia paritaria.

<sup>137</sup> Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, 119-120.

e una forma di politica, «di altro genere», che contesta, alla radice, gli schemi stessi della rappresentanza.<sup>138</sup>

Sulla base di quanto finora considerato, la democrazia paritaria può assumere una particolare configurazione, che fuoriesce da ristrette coordinate giuridico-istituzionali, coinvolgendo anche il piano politico concreto e la pratica di costruzione dei diversi livelli atti ad implementarlo.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, non esistono modelli d'azione universalmente validi; ogni misura finalizzata a garantire una reale democrazia paritaria deve essere adattata al preciso contesto, giuridico e politico, di riferimento. Sotto questo profilo, il problema della scarsa presenza delle donne nelle istituzioni democratiche di un paese è un problema che riguarda la democrazia stessa; non è una questione di «genere», bensì di civiltà e qualità democratica.

È necessario quindi intraprendere un percorso che preveda garanzie concrete, piuttosto che superficiali «riserve»; un percorso che non coinvolga esclusivamente i partiti e il sistema istituzionale, ma l'intera società, poiché la scarsa presenza di donne nelle istituzioni è principalmente una questione culturale.<sup>139</sup>

In definitiva, il concetto di parità mette in discussione «il funzionamento sociale e l'immagine simbolica degli uomini e delle donne nella società»<sup>140</sup>. La parità è una rivendicazione, una prospettiva, un progetto di eguaglianza di genere, basato sulla condivisione e cogestione del potere. In questo senso, le quote e gli altri strumenti di promozione della rappresentanza femminile «non sono che un mezzo per tendere alla sua realizzazione come obiettivo strategico ben più ampio e ambizioso»<sup>141</sup>.

### **2.1.2 La genesi degli strumenti di promozione della rappresentanza politica femminile nell'ordinamento italiano**

Il tema dell'attribuzione di importanza al «sesso» della persona nella legislazione elettorale è entrato a far parte dell'agenda politica e costituzionale italiana non in quanto argomento rilevante di per sé, ma all'interno del contesto delle riforme istituzionali ed elettorali della prima metà degli anni Novanta del secolo scorso, le quali avevano come obiettivo principale la ridefinizione dei sistemi elettorali in vigore a livello nazionale, regionale, comunale e provinciale nonché dei rapporti, nei vari livelli di governo, fra potere esecutivo e organi rappresentativi.

Fra il 1993 ed il 1995, pertanto, una serie di norme che riservavano quote a candidati di ciascuno dei

---

<sup>138</sup> Marisa Forcina, *Una cittadinanza di altro genere. Discorso su un'idea politica e la sua storia* (Milano: FrancoAngeli, 2003), citata in Thomas Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria* (Roma: Aracne editrice, 2017), 123.

<sup>139</sup> Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, 135.

<sup>140</sup> Alisa Del Re, "Rappresentanza," in *Glossario. Lessico della differenza*, cur. Aida Ribero (Torino: Regione Piemonte. Commissione Regionale per la Realizzazione delle Pari Opportunità tra Uomo e Donna, 2007), 226.

<sup>141</sup> Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, 139.

due sessi fecero il loro ingresso nella legislazione elettorale italiana. Le soluzioni adottate erano essenzialmente di due tipi.

In primo luogo, disposizioni<sup>142</sup> che obbligavano i partiti politici a presentare liste elettorali che comprendessero una certa percentuale minima di candidati di ciascuno dei due sessi. Tali liste erano però configurate come «aperte», in quanto era previsto il meccanismo del voto di preferenza, di cui l'elettore disponeva accanto al voto di lista. In tal modo, una riserva di «quote» di candidati a persone di sesso femminile non implicava in automatico una garanzia di elezione.

In secondo luogo, disposizioni<sup>143</sup> che riservavano «quote» in liste elettorali «chiuse» (quando il voto di preferenza non era previsto) e che, soprattutto quando si accompagnavano all'obbligo di alternare nelle liste candidati dei due sessi, comportavano una riserva di «quote» di eletti di ciascuno dei due sessi.<sup>144</sup>

## **2.2 La sentenza n. 422 del 1995: l'originario rifiuto della Corte costituzionale agli interventi legislativi antidiscriminatori per la promozione della parità di genere a livello rappresentativo**

La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di strumenti normativi volti a ridurre lo squilibrio tra gli uomini e le donne nella rappresentanza politica è relativamente giovane, ma caratterizzata da consistenti oscillazioni.

Le decisioni che segnano il suo tortuoso cammino risalgono al 1995, al 2003, al 2010, al 2012<sup>145</sup> e al 2022.

Nella sentenza n. 422 del 1995 la Corte stabilisce l'incostituzionalità di tutte le norme, presenti nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative, che prevedono, in diverse forme, una riserva di quote per le donne nelle liste dei candidati. Infatti, nonostante fosse stata contestata soltanto una parte del secondo comma dell'art. 5 della legge n. 81 del 1993<sup>146</sup>, relativo alla composizione delle liste elettorali per l'elezione dei Consigli comunali nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, la Corte estende gli effetti della propria decisione alle identiche disposizioni concernenti i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, ma anche, per la «sostanziale identità dei contenuti

---

<sup>142</sup> Art. 5, secondo comma e art. 7, primo comma della legge n. 81 del 1993 (per l'elezione dei Consigli comunali) e legge n. 43 del 1995 (limitatamente alle liste provinciali ivi previste).

<sup>143</sup> Art. 1 della legge n. 277 del 1993, per l'elezione della Camera dei deputati e legge n. 43 del 1993 per l'elezione dei Consigli regionali (limitatamente alla lista regionale ivi prevista).

<sup>144</sup> Marco Olivetti, "Le quote di genere nell'ordinamento italiano," in *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa: atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, cur. Gian Candido De Martin, Zbigniew Witkowski, Piero Gambale e Elena Griglio (Padova: CEDAM, 2011), 237-238.

<sup>145</sup> Pietro Faraguna, "Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa", in *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, cur. Fabio Spitaleri (Torino: Giappichelli, 2013), 51.

<sup>146</sup> «Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale».

normativi», alla normativa contenuta nella legge sull'elezione della Camera dei deputati, nelle leggi elettorali per i Comuni adottate dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, nella legge elettorale per le Regioni a statuto ordinario. Ciò è stato possibile in virtù di una generosa applicazione dello strumento della «illegittimità costituzionale consequenziale», mediante il quale possono essere dichiarate illegittime dalla Corte «altre» disposizioni normative che, pur non essendo state impugnate dal giudice remittente, sono legate ad esse da una notevole affinità di contenuto.<sup>147</sup>

Nella visione della Corte, la norma impugnata contrastava con il principio di eguaglianza formale, poiché non aveva come unico scopo l'eliminazione degli ostacoli che impedivano alle donne di raggiungere determinati obiettivi, bensì attribuiva loro dei *risultati concreti*, intervenendo sul contenuto degli stessi diritti fondamentali garantiti indistintamente a tutti i cittadini. In particolare, l'assoluta ed inderogabile parità tra uomo e donna nell'accesso alle cariche elettive sulla base dell'art. 3, primo comma e dell'art. 51, primo comma, Cost. (*ante riforma*), dai quali discendeva «l'irrelevanza giuridica del sesso» ai fini sia dell'eleggibilità sia della candidabilità:<sup>148</sup> se il genere non può costituire un elemento capace di influire sull'elezione, non può esserlo nemmeno relativamente alla candidatura. La Corte, dunque, istituisce un legame di pregiudizialità e di consequenzialità logica tra candidabilità ed eleggibilità, tale che qualsiasi intervento sulla prima avrebbe avuto inevitabilmente ripercussioni sulla seconda.<sup>149</sup>

La Corte va anche oltre, ponendo limiti rigorosi e (apparentemente) insormontabili alle misure di promozione delle pari opportunità in relazione al principio di eguaglianza.<sup>150</sup> Infatti, se «la disposizione che impone una riserva di quota in ragione del sesso dei candidati» appare «formulata in modo per così dire “neutro”, nei confronti sia degli uomini che delle donne», essa sarebbe stata «proposta e votata [...] con la dichiarata finalità di assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste dei candidati». Pertanto, nelle intenzioni del legislatore, «la norma tendeva a configurare una sorta di azione positiva volta a favorire il raggiungimento di una parità non soltanto formale, bensì anche sostanziale, fra i due sessi nell'accesso alle cariche pubbliche elettive».<sup>151</sup>

Il significato di *azione positiva* è specificato nel paragrafo successivo, laddove la Corte spiega che tra esse «vanno comprese quelle misure che, in vario modo, il legislatore ha adottato per promuovere il raggiungimento di una situazione di pari opportunità fra i sessi». Si tratta di strumenti legislativi

---

<sup>147</sup> Brunelli, *Donne e Politica*, 50-51.

<sup>148</sup> Isabella Salza, «Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette “quote rosa” al rinnovato quadro costituzionale», *Rassegna parlamentare*, no. 4 (Febbraio 2008), 2.

<sup>149</sup> Laura Lorello, «Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive», *Rivista AIC*, no. 5 (Settembre 2021), 91.

<sup>150</sup> Faraguna, «Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”,» 52.

<sup>151</sup> Corte cost., 6-12 settembre 1995, n. 422, *Considerato in diritto*, n. 5.

«volutamente diseguali», che possono essere adottati per «rimuovere le diseguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali)», ma che «non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti». <sup>152</sup>

Per questo motivo, quindi, la Corte ritiene che le misure in esame contrastino con i principi che disciplinano la rappresentanza politica in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, «connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica». Eppure, tali misure possono essere giudicate in modo positivo se «liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature». <sup>153</sup>

Così, a metà degli anni Novanta, la Corte costituzionale italiana si conforma alla giurisprudenza delle altre Corti europee, in particolare al *Conseil constitutionnel*, rigettando qualsiasi forma di quota di riserva a favore delle donne, anche se contemplata solo «in potenza», e ritenendo che la parità di accesso alle cariche pubbliche potesse essere ottenuta soltanto con il superamento dei comportamenti sociali e dei modelli culturali che escludevano le donne dalla vita pubblica. Altre modalità non sembravano ammissibili, almeno fino a quando la Costituzione non fosse stata modificata. <sup>154</sup>

### **2.2.1 Il conseguente avvio di un processo riformatore: le modifiche costituzionali del 2001 e del 2003**

La sentenza n. 422 del 1995 ha segnato l'avvio di un profondo dibattito riguardante l'effettiva realizzazione della parità nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici e la ricerca delle misure più adeguate per raggiungerla.

Di fronte all'opposizione del giudice costituzionale in relazione alle azioni positive nel campo elettorale, si è deciso di modificare il testo della Costituzione, dando esplicito fondamento e rinnovato valore al principio delle pari opportunità. <sup>155</sup>

#### **2.2.1.1 Le leggi costituzionali n. 2 e 3 del 2001: l'obbligo per le Regioni di promuovere la partecipazione politica delle donne**

Il processo di riforma costituzionale ha inizio con la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, <sup>156</sup> che ha modificato gli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, stabilendo che le relative leggi

---

<sup>152</sup> *ivi*, *Considerato in diritto*, n. 6.

<sup>153</sup> *ivi*, *Considerato in diritto*, n. 7.

<sup>154</sup> Salza, "Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette "quote rosa" al rinnovato quadro costituzionale," 6.

<sup>155</sup> Lorello, "Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive," 95.

<sup>156</sup> «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

elettorali devono promuovere «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali» allo scopo «di conseguire l'equilibrio nella rappresentanza dei sessi».

Con riferimento alle Regioni ordinarie, invece, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3,<sup>157</sup> ha introdotto nel nuovo art. 117, settimo comma, Cost., la previsione per cui «le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Un primo aspetto da considerare è il fatto che sono state anzitutto le Regioni ad essere coinvolte nella promozione di un riequilibrio di genere nella rappresentanza politica. Si potrebbe sostenere che questa scelta sia derivata dall'idea che la partecipazione delle donne alla vita politica debba essere implementata, in primo luogo, dai livelli di governo più decentrati, e che, seguendo gli esiti così ottenuti, la parità di genere possa trovare efficace concretizzazione anche a livello nazionale.

Ciononostante, bisogna tenere presente che il nuovo art. 117, settimo comma, Cost. fa parte di una più ampia revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, attraverso la quale il legislatore costituzionale ha ridefinito il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Probabilmente, quindi, tale riforma ha fornito al Parlamento il «pretesto» per affrontare anche la questione della scarsa presenza di donne nelle Assemblee elettive. In altre parole, dato che sarebbe stato piuttosto difficile ottenere il consenso per una modifica dell'art. 51 Cost. entro la fine della XIII legislatura, si ritenne più realizzabile l'approvazione di una norma che introducesse il principio di pari opportunità nell'ambito della riforma in atto in quel momento.<sup>158</sup>

Le richiamate previsioni costituzionali «stabiliscono come *doverosa*<sup>159</sup> l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni»,<sup>160</sup> sicché una legge regionale che non ne tenesse conto sarebbe illegittima e potrebbe essere impugnata dinanzi alla Corte costituzionale.

Inoltre, un ulteriore vincolo alla potestà legislativa regionale è posto dall'art. 117, primo comma, Cost, in base al quale essa è «esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».<sup>161</sup>

Il sistema elettorale regionale rientra nella competenza legislativa «concorrente»: sono le Regioni a dettarne la specifica disciplina, purché rispettino i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale al fine di garantire una certa omogeneità tra le diverse opzioni a disposizione per dare attuazione all'art. 117, settimo comma, Cost.

Le tipologie di soluzioni astrattamente adottabili da parte delle Regioni spaziano da misure molto

---

<sup>157</sup> «Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione».

<sup>158</sup> Stefania Leone, «La promozione delle pari opportunità negli statuti e nelle leggi elettorali delle regioni,» in *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cur. Marilisa D'Amico (Torino: Giappichelli Editore, 2011), 65-66.

<sup>159</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>160</sup> Corte cost., 10-13 febbraio 2003, n. 49, *Considerato in diritto*, n. 4.

<sup>161</sup> Carlassare, «L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni,» 18.

concrete e incisive (come, ad esempio, la definizione di vincoli sulla composizione delle liste elettorali, accompagnati dalla sanzione dell'inammissibilità) a misure più moderate (che prevedono, invece, solo sanzioni economiche per i partiti che presentino un numero limitato di candidati di sesso femminile); per di più, è possibile intervenire in diversi momenti della competizione elettorale: dalla stesura delle liste dei candidati da parte dei partiti, alla campagna elettorale, fino alla vera e propria consultazione elettorale.<sup>162</sup>

Per raggiungere il pieno «equilibrio della rappresentanza dei sessi», però, considerata la libertà di espressione delle preferenze da parte degli elettori, la sola misura efficace consiste nello stabilire che donne e uomini siano presenti nelle liste elettorali *in misura eguale*.

Se le donne non sono inserite nelle liste e se non vengono, dunque, candidate, esse non hanno la possibilità – nemmeno teorica – di accedere alle cariche elettive.<sup>163</sup>

### **2.2.1.2 La legge costituzionale n. 1 del 2003: la revisione dell'art. 51 Cost. fra luci ed ombre**

La modifica del quadro costituzionale è stata completata con l'approvazione della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1,<sup>164</sup> che ha aggiunto un nuovo periodo al primo comma del testo originario: «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Tale formulazione, innanzitutto, ha reso esplicito il legame tra il principio delle pari opportunità e la prospettiva sostanziale dell'eguaglianza, prima solo implicitamente delineato. La scelta di identificare la Repubblica come l'entità principale responsabile dell'azione di riequilibrio richiama immediatamente il suo ben più esteso compito di rimuovere tutti gli ostacoli, economici e sociali, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana ai sensi dell'art. 3, secondo comma, Cost. Di conseguenza, il profilo sostanziale dell'eguaglianza viene applicato anche al contesto elettorale e, con esso, diventa possibile adottare «misure diseguali», atte a garantire eguali condizioni di partenza, pur senza compromettere l'essenza e la struttura del diritto di elettorato passivo. Ne deriva che l'eguaglianza sostanziale promossa dal primo comma dell'art. 51, nell'ambito delle cariche elettive, non è altro che una forma del più ampio concetto di eguaglianza sostanziale perseguito dall'art. 3, secondo comma, Cost.<sup>165</sup>

Lo scopo proclamato dal legislatore costituzionale è stato quello di superare la sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale, in modo da «mettere un cappello alle quote».<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> Leone, «La promozione delle pari opportunità negli statuti e nelle leggi elettorali delle regioni», 68-69.

<sup>163</sup> Carlassare, «L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni», 56-57.

<sup>164</sup> «Modifica dell'articolo 51 della Costituzione».

<sup>165</sup> Lorello, «Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive», 96.

<sup>166</sup> D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, 37.

La nuova norma costituzionale ha dato vita a numerose interpretazioni, soprattutto alla luce delle riforme costituzionali già approvate per le Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale.

La dottrina si è espressa con argomentazioni anche contrastanti: per alcuni autori, la modifica dell'art. 51 Cost. era non soltanto utile, ma persino necessaria per introdurre strumenti che garantissero una maggiore rappresentanza femminile; secondo altri, invece, la riforma non solo era inutile, ma addirittura potenzialmente dannosa.<sup>167</sup>

Una delle questioni cruciali riguarda la formula linguistica utilizzata dal legislatore costituzionale, che risulta essere molto generica: secondo parte della dottrina, una disposizione di questo tipo potrebbe impedire di raggiungere l'obiettivo di una legislazione elettorale che garantisca la presenza femminile, poiché il legislatore non sarebbe obbligato a introdurre quote o specifiche misure che impongano la presenza femminile almeno nelle liste. Alcuni interpreti ritengono che una formulazione così blanda avrebbe consentito al legislatore di adottare soltanto misure generiche e di contorno, che sarebbero però inefficaci al fine di aumentare la partecipazione delle donne nelle Assemblee rappresentative e nelle istituzioni.

Pertanto, la generica formulazione del nuovo art. 51 Cost. «*consente, ma non impone* misure di garanzia per la presenza femminile». <sup>168</sup> Affermare il contrario significa sostenere che la norma costituzionale abbia una sola concretizzazione, cioè la previsione di «soglie minime» di ingresso in materia elettorale. Tuttavia, il nuovo art. 51 Cost. parla di «provvedimenti opportuni», lasciando alla discrezionalità del legislatore la scelta degli strumenti idonei. Il legislatore avrebbe l'obbligo di adottare una determinata misura solo se espressamente prevista dalla Costituzione.<sup>169</sup>

Il dato semantico che accomuna la revisione dell'art. 51 Cost. alle modifiche costituzionali approvate per le Regioni è quello della «promozione», che rispetto alle sue finalità – parità di accesso alle cariche elettive o alle consultazioni elettorali, ovvero pari opportunità – sembra sostanzialmente lasciare inalterato e risollevarlo il problema di precisare *in quali forme* questo obiettivo promozionale possa essere sviluppato, e *quali limiti* incontrano le svariate possibili soluzioni.<sup>170</sup>

Considerando, infine, gli effetti della riforma dell'art. 51 Cost., la dottrina si è divisa in merito alla valutazione degli strumenti che mirano ad influire direttamente sulle regole elettorali e di quelli volti ad operare a monte, in particolare sui partiti che gestiscono le candidature.

Alcuni autori ritengono ammissibili, e comunque preferibili, soltanto il secondo tipo di strumenti,

---

<sup>167</sup> *ivi*, 37-38. Per una panoramica dei primi commenti della dottrina sulla modifica dell'art. 51 Cost. in via di approvazione, si veda *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cur. Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto e Paolo Veronesi (Torino: Giappichelli Editore, 2003).

<sup>168</sup> *ivi*, 39.

<sup>169</sup> *ibid.*

<sup>170</sup> Antonio D'Aloia, «Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995,» in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cur. Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto e Paolo Veronesi (Torino: Giappichelli Editore, 2003), 57.

ovvero gli unici che rispettano i principi costituzionali del pluralismo e dell'uguaglianza; altri, invece, sono favorevoli a misure che agiscano direttamente sulle norme elettorali: in particolare, si sottolinea la compatibilità con il principio di eguaglianza formale di regole che tendano a promuovere la parità di genere nella formazione delle liste elettorali, in quanto volte ad assicurare un eguale punto di partenza, senza garantire però il risultato. Questo porterebbe al concetto di «quota di lista», che non deve essere confuso con una quota intesa in senso classico, poiché non si tratta di uno strumento distorsivo, giustificato dalla necessità di ristabilire un'uguaglianza sostanziale, e caratterizzato dalla temporaneità, come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2003.<sup>171</sup>

### **2.3 La sentenza n. 49 del 2003: una decisione *overruling***

Il mutato quadro costituzionale appena descritto fa da sfondo alla sentenza della Corte n. 49 del 2003, emessa poco prima della pubblicazione della legge di revisione costituzionale dell'art. 51 Cost. (n. 1 del 2003), ma indubbiamente influenzata dalla stessa tendenza riformatrice.

Il ragionamento alla base della pronuncia, in effetti, sembra seguire la direzione delineata dalle modifiche della Costituzione per la valorizzazione e la promozione delle pari opportunità, rispondendo alle scelte del legislatore costituzionale elaborate a seguito della decisione del 1995.<sup>172</sup>

Allo stesso tempo, la Corte sembra anche voler promuovere quella «intensa azione di crescita culturale», che nella sentenza n. 422/1995 aveva in realtà affidato ai partiti, alle forze politiche e al «diretto impegno dell'elettorato femminile».<sup>173</sup>

La Corte si trova a decidere della legittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma e dell'art. 7, primo comma della legge regionale 13 novembre 2002, n. 21 della Valle d'Aosta. Tali disposizioni legislative inseriscono l'art. 3-*bis*, sostituiscono l'art. 9, primo comma, lettera a) della legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3, contenente la disciplina per l'elezione del Consiglio regionale e prevedono che le liste elettorali siano formate in modo da comprendere «candidati di entrambi i sessi». Da tale condizione dipende la legittimità delle stesse, le quali, in caso contrario, sono dichiarate invalide dall'ufficio regionale elettorale.

Il Governo aveva attivato il sindacato costituzionale riprendendo le argomentazioni contenute nella sentenza n. 422 del 1995, all'interno della quale si sosteneva la violazione dell'art. 3, primo comma e dell'art. 51, primo comma, Cost.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, 40.

<sup>172</sup> Lorello, «Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive», 97.

<sup>173</sup> Corte cost., 6-12 settembre 1995, n. 422, *Considerato in diritto*, n. 7.

<sup>174</sup> Salza, «Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette “quote rosa” al rinnovato quadro costituzionale», 6.

In questo caso, tuttavia, la Corte prende le distanze dalla propria precedente del 1995, dichiarando la questione infondata ed escludendo l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame, in quanto esse inseriscono «un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso».<sup>175</sup>

Superando la criticata equiparazione tra candidabilità ed eleggibilità, la Corte illustra, finalmente, come la norma impugnata e lo strumento di garanzia previsto operino soltanto nella fase antecedente alla competizione elettorale, senza incidere sul risultato,<sup>176</sup> poiché «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».<sup>177</sup>

Il giudice costituzionale, inoltre, rileva che «la misura prevista dalla legge impugnata non può qualificarsi come una di quelle “misure legislative, volutamente diseguali”, che “possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali)”».<sup>178</sup> Detto in altri termini, la determinazione di tetti massimi o minimi di candidati in lista, basata sul genere, non può essere considerata un'azione positiva.<sup>179</sup>

Si riconosce, anzi, che il vincolo imposto non ha un impatto significativo sulla promozione del riequilibrio di genere nella rappresentanza, poiché si limita ad escludere dalla competizione elettorale liste costituite interamente da candidati dello stesso sesso. Si tratta, quindi, di una norma meramente antidiscriminatoria e quasi minimale nei suoi obiettivi, distante dalla realizzazione delle «condizioni di parità fra i sessi» imposte dalla legge cost. n. 2/2001, cui la normativa della Valle d'Aosta doveva attenersi.

Questo riconoscimento nella motivazione della Corte sembra legittimare, in prospettiva, le quote di genere, cioè misure più incisive rispetto a quelle previste dalla legge valdostana, evitando che la sentenza venga interpretata esclusivamente come un'approvazione delle norme costituzionali interessate in maniera restrittiva. E non solo: oltre ad ammettere norme elettorali che promuovano la parità di accesso alle cariche elettive, la Corte sancisce anche la doverosità di tali misure di riequilibrio, limitando la libertà di scelta dei partiti e dei movimenti politici che partecipano alle

---

<sup>175</sup> Corte cost., 10-13 febbraio 2003, n. 49, *Considerato in diritto*, n. 4.

<sup>176</sup> Anna Falcone, “Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano,” *Rivista AIC*, no. 1 (Febbraio 2016), 6.

<sup>177</sup> Corte cost., 10-13 febbraio 2003, n. 49, *Considerato in diritto*, n. 3.1.

<sup>178</sup> *ibid.*

<sup>179</sup> Faraguna, “Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”,” 55.

elezioni<sup>180</sup> e asserendo che, però, essi, fino ad ora, non hanno in genere «mostrato grande propensione a tradurle spontaneamente in atto con regole di autodisciplina previste ed effettivamente seguite».<sup>181</sup>

## **2.4 L'ordinanza n. 39 del 2005: una prima interpretazione del nuovo art. 51 Cost.**

In seguito alla modifica dell'art. 51 Cost., la Corte costituzionale ha emesso una decisione in materia di pubblico impiego che è degna di nota proprio perché essa ha dovuto utilizzare come parametro il nuovo art. 51. Si tratta dell'ordinanza n. 39 del 2005, che risulta di fondamentale importanza non solo perché è la prima decisione che si fonda sull'art. 51 Cost. riformato, ma, soprattutto, perché fornisce un chiarimento significativo sul rapporto tra il contenuto della norma costituzionale e la giurisprudenza costituzionale su di esso.<sup>182</sup>

La questione di legittimità costituzionale viene sollevata dal Consiglio di Stato, durante un giudizio promosso per l'annullamento di un concorso pubblico. Il ricorrente contestava la propria esclusione, avvenuta, secondo la sua interpretazione, in applicazione di una norma che impone la presenza di donne per almeno un terzo nelle commissioni di concorso, ovvero l'art. 61, primo comma, lettera a) del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.<sup>183</sup>

Il ragionamento del Consiglio di Stato riprende le argomentazioni della Corte nella sentenza n. 422 del 1995 e si basa sull'idea secondo cui qualsiasi riferimento al sesso nell'ambito del pubblico impiego, così come nell'ambito elettorale, entrerebbe in contrasto con il principio di uguaglianza formale sancito dall'art. 3, primo comma, Cost.

L'Avvocatura dello Stato, tuttavia, sottolinea come il rimando alla sola sentenza n. 422 del 1995 sia anacronistico, in quanto essa è stata pronunciata prima della riforma dell'art. 51 Cost. Per di più, nella stessa direzione si sono mossi altri interventi normativi, tra cui le leggi costituzionali n. 2 e 3 del 2001 e la nuova disciplina concernente le elezioni dei membri del Parlamento europeo (art. 3 della legge n. 90 del 2004); ma, soprattutto, la stessa Corte costituzionale ha modificato le proprie argomentazioni sul significato dell'art. 51 Cost. in materia elettorale, con la sentenza n. 49 del 2003, riconoscendo la piena compatibilità della norma impugnata con il mutato quadro normativo e giurisprudenziale.

La Corte costituzionale, con una breve motivazione, rifiuta nettamente l'impostazione del Consiglio di Stato: condividendo appieno la posizione dell'Avvocatura dello Stato, essa ritiene che l'ordinanza di rimessione non sia adeguatamente motivata, giacché rievoca la pronuncia del 1995 senza fare alcun

---

<sup>180</sup> Falcone, "Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano," 6-7.

<sup>181</sup> Corte cost., 10-13 febbraio 2003, n. 49, *Considerato in diritto*, n. 4.

<sup>182</sup> D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, 41.

<sup>183</sup> Corte cost., 27 gennaio 2005, n. 39.

cenno alle modifiche normative e giurisprudenziali nel frattempo intervenute, e che impediscono di interpretare l'art. 51 Cost. nella sola ottica dell'eguaglianza formale.

Questa decisione, quindi, per l'incisività con cui la Corte ha sanzionato l'impostazione del giudice, ha fatto definitivamente tramontare la possibilità di un'interpretazione restrittiva dell'art. 51 Cost. in materia di accesso ai pubblici uffici (sia in materia di pubblico impiego, sia in materia elettorale), dal momento che il giudice costituzionale richiama anche il proprio precedente del 2003, che dunque diviene il punto da cui partire per valutare la legittimità di misure che promuovano una maggiore presenza femminile nelle Assemblee elettive e, in generale, nelle istituzioni.<sup>184</sup>

## **2.5 La sentenza n. 4 del 2010: la “doppia preferenza di genere”**

La terza tappa della tortuosa giurisprudenza costituzionale qui esaminata coincide con la sentenza n. 4 del 2010, in cui la Corte è chiamata ad occuparsi del principio della parità di accesso alle cariche elettive relativamente alla legge elettorale 27 marzo 2009, n. 4 della Regione Campania.

Il nuovo Statuto della Campania<sup>185</sup> aveva stabilito all'art. 5, terzo comma, che la Regione «adotta programmi, azioni e ogni altra iniziativa tesi ad assicurare il pieno rispetto dei principi di parità, di pari opportunità e di non discriminazione e il riequilibrio della rappresentanza tra donne e 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» e aveva imposto espressamente alla legge elettorale regionale la promozione di «condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive», allineandosi alle altre Regioni tramite la previsione di una quota di genere.

Infatti, l'art. 10 della legge elettorale campana, rubricato «Rappresentanza di genere», afferma che «[i]n ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati». Questo vincolo alla selezione delle candidature di movimenti e partiti politici è stato affiancato da altre due disposizioni altrettanto rilevanti. Nel comma 4 dello stesso articolo, il legislatore campano ha enfatizzato l'importanza del sostegno delle candidature di entrambi i generi, prevedendo che «[i]n 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 devono evidenziare in tutti i messaggi autogestiti previsti dalla normativa vigente «la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste»<sup>186</sup>.

L'art. 4, comma 3, della stessa legge, rubricato «La scheda elettorale», introduce invece – per la prima

---

<sup>184</sup> D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, 42-43.

<sup>185</sup> Legge Regionale 28 maggio 2009, n. 6.

<sup>186</sup> Mia Caielli, “La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale,” *Osservatorio sulle fonti*, no. 1 (2010), 6.

volta nell'ordinamento italiano – la c.d. *preferenza di genere*, attestando che «l'elettore può esprimere [...] uno o due voti di preferenza [...]. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza».

La possibilità concessa dal legislatore campano all'elettore di esprimere due preferenze, a condizione che una riguardi un candidato di sesso maschile e l'altra un candidato di sesso femminile della stessa lista, si delinea come un «utile correttivo da apportare a un sistema elettorale proporzionale a liste aperte», poiché potrebbe impedire che l'obiettivo dell'aumento della presenza delle donne nel Consiglio regionale, perseguito attraverso l'introduzione nelle liste di una certa percentuale di donne, rimanga irrealizzato.<sup>187</sup> In più, tale misura «consentirebbe l'elezione di donne in grado di raccogliere un consenso diretto alla loro persona da parte degli elettori»,<sup>188</sup> evitando quindi il rischio che le donne vengano elette a prescindere dal merito e della capacità politica.

Il Governo, con ricorso depositato il 18 giugno 2009, ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale la legge elettorale campana n. 4 del 2009, mettendo in discussione la legittimità costituzionale della norma che consente all'elettore di esprimere due preferenze purché riferite a candidati di sesso diverso. Nessun profilo di incostituzionalità è stato invece rilevato nelle altre disposizioni riguardanti la promozione della parità di genere.<sup>189</sup>

Secondo il ricorrente, la previsione della preferenza di genere violerebbe il principio costituzionale di eguaglianza formale, contenuto nell'art. 3 Cost., così come quelli relativi al diritto all'elettorato attivo e passivo di cui agli artt. 48 e 51. Tale misura infrangerebbe il principio costituzionale della libertà del voto, causerebbe, nel momento in cui l'elettore esprime la seconda preferenza, una diseguaglianza tra i candidati dello stesso «genere o sesso», e, infine, istituirebbe una «impropria ragione di ineleggibilità».<sup>190</sup>

La Corte costituzionale ha dichiarato la questione non fondata, procedendo, innanzitutto, a identificare lo spazio normativo dentro il quale si colloca la legge campana, i cui confini sono delimitati dal nuovo testo dell'art. 51, primo comma e dell'art. 117, settimo comma, Cost. Il primo, in via generale, il secondo, in merito alle disposizioni regionali, mirano entrambi a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, attuazione diretta del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.<sup>191</sup> «Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle

---

<sup>187</sup> *ivi*, 8.

<sup>188</sup> Fulvio Pastore e Sabrina Ragone, “Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale,” *Amministrazione in Cammino* (Gennaio 2009), 14.

<sup>189</sup> Caielli, “La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale,” 8.

<sup>190</sup> Corte cost., 14-20 gennaio 2010, n. 4, *Ritenuto in fatto*, n. 1.3.

<sup>191</sup> Lorello, “Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive,” 104-105.

assemblee elettive», causata non da «preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità» ma da «fattori culturali, economici e sociali», i legislatori costituzionale e statutario hanno individuato le «misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale». <sup>192</sup>

La Corte, però, non si sofferma sulla portata innovativa delle riforme costituzionali in materia di promozione delle pari opportunità tra i sessi, né fornisce indicazioni adeguate per individuare gli strumenti utilizzabili a tale scopo. Essa esamina la legittimità costituzionale della preferenza di genere basandosi sugli stessi criteri che l'avevano condotta, nel 1995, a respingere tutte le normative contenenti quote elettorali e, nel 2003, a proteggere il divieto – contenuto nella legge valdostana – di presentare liste composte da candidati dello stesso sesso. <sup>193</sup> I suoi due precedenti vengono richiamati per sottolineare ancora una volta che sono illegittime tutte le misure «che non si propongono di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi», o che incidono «sulla parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale». <sup>194</sup>

Per il giudice costituzionale non è stato complesso provare che la normativa campana «non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare» <sup>195</sup>. È evidente, del resto, che, applicando la norma censurata, «sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno» <sup>196</sup>, ma potrebbe anche persistere il vecchio squilibrio, se gli elettori esprimessero una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, potrebbe manifestarsi un nuovo squilibrio, laddove la maggioranza degli elettori esprimesse una sola preferenza, ma nei confronti di candidati di sesso femminile. Di conseguenza, la nuova regola *rende possibile* il riequilibrio, ma *non lo impone*. Si tratta, quindi, di una «misura promozionale, ma non coattiva». <sup>197</sup>

In relazione alle presunte diseguaglianze che la preferenza di genere erigerebbe tra i candidati, la Corte ha negato che vi sia una violazione dell'art. 3 Cost., spiegando che l'espressione della doppia preferenza è *meramente facoltativa* per l'elettore e che, nel caso di espressione di due preferenze per

---

<sup>192</sup> Corte cost., 14-20 gennaio 2010, n. 4, *Considerato in diritto*, n. 3.1.

<sup>193</sup> Caielli, «La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale,» 10-11.

<sup>194</sup> Corte cost., 14-20 gennaio 2010, n. 4, *Considerato in diritto*, n. 3.2.

<sup>195</sup> *ivi*, *Considerato in diritto*, n. 3.3.

<sup>196</sup> *ibid.*

<sup>197</sup> *ibid.*

candidati dello stesso sesso, solo la seconda viene annullata, mentre la prima rimane valida<sup>198</sup>: «posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di preferenza duplice»,<sup>199</sup> non vi sarebbero pertanto candidati più favoriti e il diritto di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza sancito dall'art. 51, primo comma, Cost. non verrebbe in alcun modo limitato.

Piuttosto, il dubbio di costituzionalità avrebbe potuto essere sollevato con riferimento alla norma che dispone l'annullamento esclusivamente della seconda preferenza nel caso in cui l'elettore esprima due preferenze per candidati dello stesso sesso. La parità di opportunità dei candidati sarebbe maggiormente tutelata se la sanzione imponesse l'annullamento di entrambe le preferenze, poiché gli effetti dell'inosservanza della norma sulla preferenza di genere colpirebbero parimenti i due candidati di sesso maschile (o femminile) prescelti.<sup>200</sup>

Per quanto riguarda le valutazioni relative alla compatibilità della misura campana con l'art. 48 Cost., laddove afferma la libertà e l'eguaglianza del voto, la Corte osserva che «non è certamente lesivo della libertà degli elettori che le leggi, di volta in volta, stabiliscano il numero delle preferenze esprimibili, in coerenza con indirizzi di politica istituzionale che possono variare nello spazio e nel tempo». Allo stesso modo, «non può essere considerata lesiva della stessa libertà la condizione di genere cui l'elettore campano viene assoggettato, nell'ipotesi che decida di avvalersi della facoltà di esprimere una seconda preferenza».<sup>201</sup>

Alla fine di questo ragionamento, la Corte si pronuncia sulla natura della doppia preferenza di genere, che classifica come «misura riequilibratrice», con lo scopo di «ottenere indirettamente ed eventualmente il risultato di un'azione positiva». Essa, di conseguenza, risulta compatibile con la Costituzione. E tale compatibilità deriva dal fatto che il risultato non è il prodotto della legge, bensì delle «libere scelte degli elettori», che possono decidere di ricorrere o meno alla misura in oggetto. In questo modo, la Corte conferisce agli stessi elettori il compito di promuovere il riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza, rendendoli artefici di un'azione positiva, proibita al legislatore.<sup>202</sup>

## **2.6 La sentenza n. 81 del 2012: l'intervento della giurisprudenza amministrativa**

Solo due anni dopo, la Corte ritorna sulla questione in esame con la sentenza n. 81 del 2012, che intercetta una giurisprudenza sempre più consistente dei giudici amministrativi in materia di

---

<sup>198</sup> Caielli, «La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale,” 11.

<sup>199</sup> Corte cost., 14-20 gennaio 2010, n. 4, *Considerato in diritto*, n. 3.3.

<sup>200</sup> Caielli, «La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro “via libera” della Corte costituzionale,” 11.

<sup>201</sup> Corte cost., 14-20 gennaio 2010, n. 4, *Considerato in diritto*, n. 3.3.

<sup>202</sup> Lorello, «Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive,” 106.

applicazione del principio di parità di genere nella composizione delle Giunte (regionali e locali).<sup>203</sup>

Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 7 ottobre 2011, la Regione Campania solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri. La Corte costituzionale viene chiamata a pronunciarsi in merito al contrasto tra enti sorto relativamente alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della precedente sentenza n. 1985 del 7 aprile 2011 del Tar Campania – Napoli, sez. I. Quest’ultima, accogliendo il ricorso dell’avvocato Annarita Petrone, presentato per tutelare il proprio interesse a concorrere alla nomina ad assessore regionale in quota femminile, aveva annullato il decreto con cui il Presidente della Giunta aveva sostituito l’assessore dimissionario di sesso maschile con un nuovo assessore sempre di sesso maschile, in questo modo reiterando, a detta del giudice amministrativo, il disequilibrio già prodottosi al momento di formazione della Giunta, tra componenti di sesso femminile e componenti di sesso maschile, in violazione dell’art. 46, terzo comma, dello Statuto della Regione Campania. Secondo quanto previsto dalla norma statutaria, infatti, nella nomina degli assessori il Presidente della Giunta è tenuto a garantire il «pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini», principio che il giudice amministrativo non riteneva osservato. Lo squilibrio denunciato derivava, più nello specifico, dal fatto che con il decreto n. 106 del 19 maggio 2010 erano stati nominati undici assessori uomini e una sola donna; con il successivo decreto presidenziale n. 136 del 16 luglio 2010, in seguito alle dimissioni irrevocabili dell’assessore Sica, era stato nominato in sostituzione di quest’ultimo il dott. Amendolara, lasciando dunque inalterata, anche in questa circostanza, la precedente situazione di squilibrio di genere.

La decisione del Tar veniva impugnata dalla Regione Campania davanti al Consiglio di Stato che, però, confermava, con la sentenza della sez. V, n. 4502 del 27 luglio 2011, la decisione del giudice di primo grado, rigettando tutti e tre i motivi di appello proposti dalla difesa.<sup>204</sup>

Innanzitutto, il tentativo della Regione Campania di eludere la forza normativa del principio di «equilibrata presenza», obiettando il difetto della legittimazione ad agire della ricorrente,<sup>205</sup> aveva condotto il Consiglio di Stato ad affermare che «la tutela di un diritto fondamentale (che ha dignità costituzionale) come la parità uomo-donna [...] potrebbe essere arbitrariamente disattesa, poiché non vi sarebbe nessuno strumento giuridico (per carenza di legittimazione [...]) 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

---

<sup>203</sup> Faraguna, “Recenti sviluppi dell’esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”,” 57.

<sup>204</sup> Maria Grazia 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,” *Federalismi.it*, no. 13 (Giugno 2012), 1-2.

<sup>205</sup> Felice Blando, “«Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale,” *Forum di Quaderni costituzionali* (Ottobre 2012), 2.

disattenderli puntualmente in fase applicativa».<sup>206</sup>

Il secondo motivo di appello, riguardante l'inammissibilità del ricorso originario, si fonda sull'asserita *politicalità* dell'atto di nomina degli assessori e sulla conseguente *insindacabilità* in sede giurisdizionale di tale atto, «alla stregua degli artt. 31 T.U. sul Consiglio di Stato di cui al R. D. 26 giugno 1924, n. 1054 e 7 C.P.A., in base ai quali il ricorso giurisdizionale non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti adottati dal Governo nell'esercizio del potere politico».<sup>207</sup>

Il Consiglio di Stato, dopo aver illustrato la tradizionale distinzione tra atti politici, liberi nei fini e insindacabili, e atti amministrativi, vincolati, invece, al raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla legge e sindacabili da un giudice, conclude nel senso dell'esclusione degli atti di nomina assessorile dalla categoria degli atti politici.<sup>208</sup> L'atto di nomina degli assessori regionali – afferma il giudice – «da un lato, non è libero nella scelta dei fini, essendo rivolto al miglioramento della compagine di ausilio del Presidente della Regione stessa, e dall'altro è sottoposto a criteri strettamente giuridici come quello citato dall'art. 46, terzo comma, dello Statuto campano».<sup>209</sup>

Peraltro, con tale ultima affermazione e cioè quella della necessità di adempiere ai criteri giuridici contenuti nell'art. 46 dello Statuto, il giudice amministrativo respinge anche il terzo argomento della ricorrente, ovvero quello della natura *meramente programmatica* del principio di equilibrio di genere contenuto nello Statuto campano.<sup>210</sup> Secondo il Consiglio di Stato, la norma «è chiara: all'atto di nomina dell'assessore occorre rispettare un ben preciso principio, immediatamente precettivo; il mancato rispetto di tale principio comporta l'illegittimità della nomina: *in claris non fit interpretatio*».<sup>211</sup>

Dopo la decisione del Consiglio di Stato, la Regione Campania sceglie la via del conflitto intersoggettivo di fronte alla Corte costituzionale. Gli argomenti presentati a sostegno della tesi della ricorrente si basano tutti, ancora una volta, sull'asserita *politicalità* dell'atto di nomina degli assessori da parte del Presidente della Giunta regionale, in linea con quanto previsto dal quinto comma dell'art. 122 Cost. e con la natura *meramente programmatica* dell'art. 46, terzo comma, dello Statuto campano. Specificamente, si sostiene che l'atto di nomina assessorile non possa essere degradato da atto politico ad atto di alta amministrazione, poiché nessuna delle disposizioni presenti nell'ordinamento e riferite al principio di parità di genere possederebbe la necessaria forza giuridica. Difatti, l'art. 51 Cost. sarebbe una norma di carattere promozionale; l'art. 117 Cost., settimo comma, una norma con natura

---

<sup>206</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502, *Diritto*, n. 1.

<sup>207</sup> *ivi*, *Diritto*, n. 2.

<sup>208</sup> 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," 3.

<sup>209</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502, *Diritto*, n. 2.

<sup>210</sup> 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," 3.

<sup>211</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502, *Diritto*, n. 3.

programmatica e l'art. 46, terzo comma, dello Statuto Campano una norma di principio senza contenuto precettivo di carattere vincolato. Di tali disposizioni, dunque, potrebbero farsi interpreti solo gli organi di governo della Regione che, seppur sottratti ad un controllo di tipo giurisdizionale, sarebbero comunque soggetti ad un controllo di tipo politico. Il Presidente della Giunta, in effetti, è chiamato a rispondere del proprio operato davanti al Consiglio regionale e al corpo elettorale; in casi estremi, inoltre, si potrebbe giungere alla rimozione del Presidente che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione.<sup>212</sup>

La Corte costituzionale dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Campania.

Essa rileva anzitutto che l'affermazione della natura politica dell'atto non è stata accompagnata dal ricorso al rimedio predisposto in tali ipotesi dall'ordinamento, ovvero l'impugnazione della sentenza del Consiglio di Stato dinanzi alla Corte di Cassazione per presunto difetto assoluto di giurisdizione, come previsto dall'art. 111, ottavo comma, della Costituzione. Ciò avrebbe permesso di verificare se il provvedimento di nomina degli assessori fosse effettivamente sindacabile in sede giurisdizionale e se appartenesse o meno agli atti non impugnabili<sup>213</sup> ai sensi dell'art. 7 del d. lgs. n. 104 del 2010.<sup>214</sup> Pertanto, la Corte accoglie l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio, dal momento che la Regione Campania ha denunciato semplici *errores in iudicando*, relativi all'interpretazione dell'art. 46 dello Statuto regionale, caratterizzando il conflitto come «un improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo».<sup>215</sup>

La Corte costituzionale non si limita, tuttavia, a rilevare che il ricorso è incentrato su un problema di interpretazione del diritto vigente, in particolare in relazione all'art. 46, terzo comma, dello Statuto campano. Essa si addentra nel merito della questione, esaminando l'esistenza o meno di un vincolo giuridico frutto del quadro normativo, costituzionale e legislativo, attualmente in vigore in materia di equilibrio di genere, anche per quanto attiene alla nomina dei componenti di una Giunta.<sup>216</sup>

In primo luogo, la Corte richiama l'argomento chiave addotto dalla ricorrente, cioè la politicità dell'atto di nomina degli assessori. In questo caso – a differenza di quanto affermato dal Consiglio di Stato in merito alla natura di atto di alta amministrazione del provvedimento di nomina – la Corte sembra non voler chiarire esplicitamente la questione,<sup>217</sup> attestando, piuttosto, che, seppur è fuori

---

<sup>212</sup> 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,” 3-4.

<sup>213</sup> *ivi*, 4.

<sup>214</sup> «Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo».

<sup>215</sup> Corte cost., 5-11 aprile 2012, n. 81, *Considerato in diritto*, n. 4.

<sup>216</sup> 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,” 5-6.

<sup>217</sup> *ivi*, 6.

discussione che vi siano «spazi riservati alla scelta politica», «ciò nondimeno, 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».<sup>218</sup> Con questa argomentazione, la Corte si mostra non tanto intenzionata a inquadrare il decreto di nomina degli assessori in una delle categorie menzionate dal Consiglio di Stato nella sentenza impugnata, quanto piuttosto ad evidenziare la prevalenza del “giuridico” sul “politico”.<sup>219</sup> Più nello specifico, «la circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina di assessori» non implica, secondo la Corte, che «i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili». Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli modifica, di per sé, «la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio d'azione». In definitiva, l'atto politico risulterà sindacabile in sede giurisdizionale «se e in quanto abbia violato una norma giuridica».<sup>220</sup>

Da questo punto di vista, è evidente che il ragionamento espresso nella sentenza n. 81 del 2012 miri a consolidare i valori fondamentali della Repubblica democratica, che non escludono, anzi incorporano, la possibilità che il potere politico sia sottoposto ai principi generali del diritto e dell'ordinamento giuridico: una Repubblica che abbraccia i valori dello Stato di diritto non ammette l'immunità del potere politico dalla responsabilità giuridica, la quale si somma, non solo in maniera ideale, alle garanzie della responsabilità politica.<sup>221</sup>

L'altro argomento della Corte coincide con il riconoscimento della *natura prescrittiva* delle norme in tema di parità di genere contenute nello Statuto Campano. Si tratta di un argomento fortemente legato, e da esso non scindibile, a quello della sindacabilità dell'atto di nomina di assessori. Secondo la Corte, è indiscutibile che il legislatore regionale abbia posto alcuni limiti alla libera valutazione del Presidente della Giunta regionale attraverso la previsione di norme statutarie immediatamente precettive.

Lo Statuto della Regione Campania, che è espressione «dell'esercizio dell'autonomia politica» accordata al legislatore regionale dall'art. 123 Cost., effettivamente,<sup>222</sup> non si limita ad auspicare l'adozione da parte degli organi di governo regionale di adeguate misure di promozione della rappresentanza femminile, ma impone al Presidente di Regione un preciso obbligo di risultato, per

---

<sup>218</sup> Corte cost., 5-11 aprile 2012, n. 81, *Considerato in diritto*, n. 4.2.

<sup>219</sup> 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,” 6.

<sup>220</sup> Corte cost., 5-11 aprile 2012, n. 81, *Considerato in diritto*, n. 4.3.

<sup>221</sup> Blando, “«Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale,” 7.

<sup>222</sup> 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,” 9-10.

quanto discrezionalmente valutabile, nel momento in cui nomina i membri della Giunta regionale, vale a dire, assicurare una «equilibrata presenza» di donne e uomini nella Giunta stessa.<sup>223</sup>

Tale concezione genera delle conseguenze anche sulla futura giurisprudenza amministrativa, poiché chiarisce ogni possibile dubbio circa la natura vincolante o meno di norme di questo tipo contenute all'interno di Statuti e rispetto alle quali sembra difficile, a questo punto, prospettare la natura meramente programmatica e, conseguentemente, non immediatamente vincolante.

La Corte ritiene che la vincolatività della previsione discenda immediatamente dall'autonomia politica che deve essere garantita ad una assemblea rappresentativa e che sembra, peraltro, perfettamente in linea con le disposizioni costituzionali in materia di parità di genere presenti nella Costituzione.<sup>224</sup>

## **2.7 La sentenza n. 62 del 2022: una parità di genere senza ostacoli demografici**

La sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022 costituisce un ulteriore passo in avanti nel percorso che sta gradualmente conducendo alla piena equiparazione fra uomini e donne nelle possibilità di accesso alle cariche elettive. In particolare, essa introduce una parità di genere senza ostacoli demografici, oltrepassando una infondata disparità di trattamento fra comuni di diverse dimensioni nel raggiungimento dell'obiettivo del riequilibrio della rappresentanza di genere negli organi elettivi.<sup>225</sup>

La decisione ha avuto origine da un'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato<sup>226</sup> e ha portato la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3 *bis*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267<sup>227</sup> e 30, primo comma, lettere *d-bis*) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570<sup>228</sup>, «nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti».<sup>229</sup>

Nella visione del giudice *a quo*, le norme censurate avrebbero violato gli artt. 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione – quest'ultimo in relazione all'art. 14 della

---

<sup>223</sup> Michele 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,» *Forum di Quaderni costituzionali* (2012), 5.

<sup>224</sup> 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,» 10-11.

<sup>225</sup> Paolo Colasante, «Una parità di genere senza ostacoli demografici,» *Osservatorio costituzionale*, no. 6 (Dicembre 2022), 325.

<sup>226</sup> Consiglio di Stato, ordinanza 4 giugno 2021, n. 130 in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica*, n. 21, prima serie speciale, 2021.

<sup>227</sup> «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

<sup>228</sup> «Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali».

<sup>229</sup> Corte cost., 10-16 marzo 2022, n. 62, *Considerato in diritto*, n. 8.

CEDU e all'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU – in quanto, nella regolamentazione delle elezioni amministrative dei comuni con meno di 5.000 abitanti, si limitano a enunciare il principio di parità di genere nell'accesso alle cariche pubbliche, senza prevedere alcun meccanismo sanzionatorio idoneo a garantire il rispetto dello stesso.<sup>230</sup>

Per comprendere le doglianze del giudice rimettente, appare opportuno analizzare quanto stabilito dalla disciplina relativa alle elezioni amministrative.

Gli artt. 71 e 73 del d. lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) trattano rispettivamente le elezioni del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti e in quelli con popolazione superiore a tale soglia e sono stati entrambi riformati dalla legge 23 novembre 2012, n. 215,<sup>231</sup> la quale vi ha introdotto disposizioni volte a promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere.

Nello specifico, per quanto concerne il sistema di voto dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, l'art. 71 TUEL, al censurato comma 3 *bis* (aggiunto dalla legge n. 215 del 2012), prevedeva, e ancora prevede, che «nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi». Dopo tale enunciazione di principio, al secondo periodo si introduce una specifica regola di composizione delle liste, solo per le elezioni nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, secondo cui nessuno dei due sessi può essere rappresentato all'interno delle medesime liste in misura superiore ai due terzi dei candidati complessivi.<sup>232</sup> Sempre con riferimento a questi ultimi comuni “intermedi”, è contemplato il meccanismo della doppia preferenza di genere, il quale implica che, in caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Per quanto riguarda il sistema elettorale dei comuni con più di 15.000 abitanti, regolamentato dall'art. 73 TUEL, si applicano le stesse regole dei comuni “intermedi” (con popolazione fra 5.000 e 15.000 abitanti). Pertanto, da un lato, nelle liste dei candidati al consiglio nessun sesso può essere rappresentato in misure superiori ai due terzi; dall'altro, vale il principio della doppia preferenza di genere.

In sintesi, tali previsioni normative valgono per tutti i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Invece, per quelli di dimensioni minori, si attesta solo in maniera generica che nelle liste dei candidati deve essere assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi, senza che venga specificato quale rapporto minimo fra candidati dei due sessi sia necessario a soddisfare la parità di genere e

---

<sup>230</sup> Rossella Vassallo, “La sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022 e il principio di parità di genere nelle elezioni comunali,” *Nuove Autonomie*, no. 3 (2022), 1147.

<sup>231</sup> Recante «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».

<sup>232</sup> Vassallo, “La sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022 e il principio di parità di genere nelle elezioni comunali,” 1147-1148.

potendosi tutt'al più assumere che vi debba essere *almeno un candidato per ciascun sesso*.

Il rispetto delle regole sin qui enunciate è rimesso alle disposizioni contenute negli artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960 sulla presentazione delle candidature nei comuni con popolazione rispettivamente sino a 15.000 abitanti e in quelli con popolazione superiore a tale soglia.<sup>233</sup> A tal proposito, la Corte osserva che «il sistema è disegnato graduando i vincoli – e le sanzioni per la loro violazione – a seconda delle dimensioni dei comuni, in modo tale che il rigore delle regole si attenua con il diminuire del numero di abitanti del comune, in ragione di tre fasce di comuni, quelli con più di 15.000 abitanti, quelli con popolazione fra 5.000 e 15.000 e quelli con meno di 5.000 abitanti».<sup>234</sup> In particolare, la violazione dell'obbligo della quota di lista, che impone che nessuno dei due sessi possa essere rappresentato nelle liste di candidati in misura superiore a due terzi, determina – per tutti i comuni con più di 5.000 abitanti – la riduzione della lista, eliminando, a partire dall'ultimo, i nominativi dei candidati eccedenti detta quota sino al suo ripristino.<sup>235</sup>

Tuttavia, le «conseguenze dell'intervento di riduzione variano a seconda della dimensione del comune, qualora, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, la lista presenti un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto per l'ammissione alle elezioni (pari, rispettivamente, ai tre quarti e ai due terzi dei consiglieri da eleggere)».<sup>236</sup> Nel caso dei comuni con più di 15.000 abitanti, la commissione elettorale ricusa la lista, escludendola dalla competizione elettorale. Invece, nel caso dei comuni con popolazione compresa fra 5.000 e 15.000 abitanti, la riduzione della lista non può in ogni caso determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima. Di conseguenza, la lista non viene esclusa dalla competizione elettorale e, anzi, sarebbe perfino possibile che essa, pur ridotta dalla commissione elettorale, contenga candidati di un solo sesso.

Infine, nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, come già esplicito sopra, non solo non è stabilita una quota di lista minima espressa in termini di frazione, bensì è semplicemente previsto il principio della rappresentanza di entrambi i sessi, ma non è contemplato alcun meccanismo sanzionatorio per garantire l'adempimento di tale debole obbligo.<sup>237</sup>

Le critiche del giudice *a quo*, dunque, ruotano intorno ai limitati poteri delle Commissioni elettorali mandamentali che non riescono a garantire la piena attuazione né dell'art. 51, primo comma, Cost., dato che la normativa in questione manca di un'effettiva capacità promozionale della parità di genere, né dell'art. 3 Cost., che risulta violato dall'irragionevole «predisposizione di regimi di tutela

---

<sup>233</sup> Colasante, “Una parità di genere senza ostacoli demografici,” 327-329.

<sup>234</sup> Corte cost., 10-16 marzo 2022, n. 62, *Considerato in diritto*, n. 2.

<sup>235</sup> Colasante, “Una parità di genere senza ostacoli demografici,” 329.

<sup>236</sup> Corte cost., 10-16 marzo 2022, n. 62, *Considerato in diritto*, n. 2.

<sup>237</sup> Colasante, “Una parità di genere senza ostacoli demografici,” 329-330.

differenziati con riferimento al diritto fondamentale all'«elettorato passivo» per i comuni aventi più, o meno, di 5.000 abitanti.<sup>238</sup>

La Corte costituzionale dichiara le questioni fondate. Se da un lato riconosce l'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina della materia elettorale, dall'altro essa individua precisi limiti a tale discrezionalità, limiti dalla cui violazione deriva l'incostituzionalità della norma.<sup>239</sup>

Oltre al limite rappresentato dai «canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite», che modera sempre la discrezionalità del legislatore, nel caso in esame la Corte enfatizza l'obbligo, discendente dall'art. 51, primo comma, Cost., di «promuove[re] attraverso appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini», al fine di garantire ai cittadini di entrambi i sessi la possibilità di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza. Da ciò l'affermazione, fortemente innovativa, secondo la quale «una disciplina elettorale che omettesse di contemplare *adeguate*<sup>240</sup> misure di promozione, o che ne escludesse l'applicazione a determinate competizioni elettorali o a determinate categorie di enti, non potrebbe che essere ritenuta lesiva della citata previsione costituzionale».<sup>241</sup>

Ma che cosa si intende per «adeguatezza»? Una risposta si ricava nel passaggio immediatamente successivo della sentenza, e si riflette nel bisogno di *misure effettive*. Infatti, è proprio il carattere non adeguato degli strumenti di promozione considerati che ne determina l'incostituzionalità, poiché «la stessa pur minimale misura di promozione non risulta assistita [...] da alcun rimedio per il caso di violazione dell'obbligo: ciò che rende la misura stessa del tutto ineffettiva nella protezione dell'interesse che mira a garantire e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, primo comma, Cost.».<sup>242</sup>

Pur essendo la violazione dell'art. 51, primo comma, Cost. di per sé sufficiente a determinare l'incostituzionalità, la Corte ritiene di dover valutare anche la ragionevolezza della normativa, dal momento che l'Avvocatura dello Stato aveva tentato di giustificarla con la difficoltà di reperire candidate nelle realtà più piccole. Per questo motivo, il legislatore avrebbe bilanciato ragionevolmente la parità di genere<sup>243</sup> «con i principi – non inferiori per rango costituzionale – della partecipazione democratica e del pieno collegamento dei rappresentanti politici con il territorio».<sup>244</sup>

Tuttavia, la Corte ha facilmente dimostrato che l'obbligo di liste rappresentative dei due sessi nei

---

<sup>238</sup> Vassallo, «La sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022 e il principio di parità di genere nelle elezioni comunali», 1148.

<sup>239</sup> Tania Groppi, «Il (ri-)equilibrio di genere alla prova della nuova 'stagione' della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni», *Federalismi.it*, no. 15 (Giugno 2022), 87.

<sup>240</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>241</sup> Corte cost., 10-16 marzo 2022, n. 62, *Considerato in diritto*, n. 6.1.

<sup>242</sup> *ivi*, n. 6.2.

<sup>243</sup> Groppi, «Il (ri-)equilibrio di genere alla prova della nuova 'stagione' della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni», 88.

<sup>244</sup> Corte cost., 10-16 marzo 2022, n. 62, *Ritenuto in fatto*, n. 3.2.

comuni più piccoli è soddisfatto mediante la presenza di un solo candidato del sesso opposto, e che, d'altra parte, si manifestano negli stessi comuni delle obiettive difficoltà anche per reclutare candidati – dell'uno o dell'altro sesso – semplicemente per raggiungere il numero minimo prescritto di candidati della lista. Questo, però, non ha impedito al legislatore di prevedere comunque il numero minimo (almeno pari ai tre quarti del numero di consiglieri da eleggere) e, soprattutto, di sanzionare il mancato rispetto di tale prescrizione con la riconsiderazione della lista.<sup>245</sup> Si tratta, pertanto, secondo la Corte, di un «cattivo uso»<sup>246</sup> della discrezionalità legislativa, dal quale discende l'irragionevolezza della disciplina, origine di immotivata disparità di trattamento tra comuni e tra candidati. Si aggiunge a questo la «palese incoerenza»<sup>247</sup> delle norme censurate con la *ratio* della legge che le ha introdotte – la legge n. 215 del 2012 – *ratio* che la Corte estrapola già dal titolo della legge medesima.

Riscontrato il *vulnus*, la Corte si concentra sull'azione necessaria per superarlo, ricorrendo a una sentenza *additiva*, che innova profondamente la materia.

Il giudice costituzionale sottolinea che, benché si tratti di materie che rientrano nella sfera di discrezionalità del legislatore, nel caso di specie è avvenuta una violazione dei diritti fondamentali e, dunque, il ricorso a una pronuncia *additiva* è ammissibile sulla base dell'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>248</sup> che per tali ipotesi ha asserito che «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a 'rime obbligate' per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione».<sup>249</sup> Del resto – richiamando alla lettera una propria precedente massima – la decisione specifica che «la ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore».<sup>250</sup> In breve, la Corte ribadisce che il ricorso alla sentenza *additiva* non è più limitato dal requisito della «soluzione costituzionalmente obbligata» o delle «rime obbligate».<sup>251</sup>

In applicazione di tali principi, la Corte accoglie la soluzione proposta dal Consiglio di Stato, che coincide con l'estensione al caso in esame della sanzione dell'esclusione della lista, prevista dalla stessa legge per i comuni con più di 15.000 abitanti.<sup>252</sup>

---

<sup>245</sup> Gianvito Campeggio, «Il pieno riconoscimento del principio della parità di genere alla vita politica anche nei piccoli comuni», *Amministrazione in Cammino* (Maggio 2022), 8.

<sup>246</sup> Corte cost., 10-16 marzo 2022, n. 62, *Considerato in diritto*, n. 6.3.

<sup>247</sup> *ibid.*

<sup>248</sup> Colasante, «Una parità di genere senza ostacoli demografici», 333.

<sup>249</sup> Corte cost., 10-16 marzo 2022, n. 62, *Considerato in diritto*, n. 7.1.

<sup>250</sup> *ibid.*

<sup>251</sup> Colasante, «Una parità di genere senza ostacoli demografici», 333.

<sup>252</sup> Groppi, «Il (ri-)equilibrio di genere alla prova della nuova 'stagione' della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni», 90.

Allo scopo di dimostrare la «adeguatezza costituzionale» della soluzione adottata, la Corte spiega che essa non altera il sistema degli strumenti di promozione delineato dalla legge n. 215 del 2012, che conserva comunque il carattere di gradualità in ragione della popolazione dei comuni. A tal proposito, occorre domandarsi se sia realmente opportuno mantenere intatta questa gradualità, relativamente alla previsione della quota di lista, finalizzata a riequilibrare la rappresentanza di genere, considerando che, una volta respinta l'argomentazione dell'Avvocatura dello Stato sulla difficoltà di reclutare sempre candidati di entrambi i sessi nelle realtà più piccole, l'ampiezza della quota di lista dovrebbe parificarsi per tutti i comuni.<sup>253</sup>

Per di più, la asserita gradualità è stata di fatto “interrotta” dalla stessa pronuncia della Corte rispetto al meccanismo sanzionatorio ora previsto per le liste di candidati che non rispettano la quota di lista, da cui rimangono esclusi solo i comuni “intermedi” con popolazione compresa fra 5.000 e 15.000 abitanti.

Se da una parte tale esito costituisce un effetto inevitabile del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato – dato che la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su un caso riguardante un comune minore – d'altra parte bisogna chiedersi se la Corte non avrebbe potuto avvalersi di un altro strumento idoneo a rimuovere immediatamente questa aporia della normativa di risulta (la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale o l'autorimessione della questione di legittimità costituzionale), invece di attendere un intervento – da essa stessa auspicato – da parte del legislatore o di un giudice *a quo* che la investa della relativa questione.<sup>254</sup>

Infine, risulta importante sottolineare come la sentenza n. 62 del 2022 sia caratterizzata da una serie di aspetti innovativi rispetto alle altre pronunce giurisprudenziali sul tema. Un primo elemento di novità può essere individuato nel contenuto dell'ordinanza di rimessione, che riflette la mutata sensibilità, anche dei giudici “comuni”, riguardo alle azioni positive. In passato, si interrogava la Corte costituzionale circa la legittimità costituzionale delle misure antidiscriminatorie predisposte dal legislatore, soprattutto in un'ottica di compatibilità con il principio di cui all'art. 3, primo comma, Cost. Nella vicenda in esame, invece, le doglianze del giudice rimettente sono di natura opposta: è proprio l'assenza di misure idonee a promuovere una rappresentanza di genere più equilibrata a essere oggetto di censura.

Un secondo elemento di novità riguarda la «natura» della sentenza in questione, che può essere designata come *manipolativa*. Le modifiche apportate dalla Corte alla disciplina delle elezioni comunali risultano essere particolarmente rilevanti, sostanziandosi nell'introduzione di un regime

---

<sup>253</sup> Colasante, “Una parità di genere senza ostacoli demografici,” 334.

<sup>254</sup> *ivi*, 334-335.

sanzionatorio, laddove il legislatore volontariamente aveva deciso di non prevederne alcuno.<sup>255</sup>

In conclusione, le norme costituzionali e legislative e la giurisprudenza costituzionale stanno contribuendo a promuovere un mutamento giuridico e culturale ancora *in fieri*, volto a garantire l'effettiva attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, affinché nessun ostacolo di ordine sociale possa compromettere la parità di accesso alle cariche elettive.<sup>256</sup>

---

<sup>255</sup> Vassallo, “La sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022 e il principio di parità di genere nelle elezioni comunali,” 1156-1157.

<sup>256</sup> Colasante, “Una parità di genere senza ostacoli demografici,” 336.

## CAPITOLO 3

### La rappresentanza di genere nella legislazione elettorale più recente

#### 3.1 L'influenza dei meccanismi dei sistemi elettorali sulla rappresentanza femminile

Nelle ultime legislature, sono stati implementati una serie di interventi attuativi dell'art. 51 della Costituzione, che hanno inciso sui sistemi elettorali dei diversi livelli istituzionali. Sono state infatti gradualmente introdotte misure legislative dirette a favorire la parità di genere all'interno delle assemblee elettive europee, nazionali, regionali e locali: la legge n. 215 del 2012 per le elezioni comunali; la legge n. 56 del 2014 per le elezioni – di secondo grado – dei Consigli metropolitani e provinciali; la legge n. 65 del 2014 per le elezioni del Parlamento europeo; la legge n. 20 del 2016 per le elezioni dei Consigli regionali; la legge n. 165 del 2017 per le elezioni del Parlamento nazionale.<sup>257</sup>

La realizzazione dell'obiettivo delineato dall'art. 51 Cost. dipende non solo dall'implementazione di interventi legislativi *ad hoc*, finalizzati a proteggere e promuovere la posizione femminile nei vari settori della vita economica, sociale e pubblica, ma anche da numerosi fattori sociali e culturali che, partendo “dal basso”, si concretizzano in azioni immediate a sostegno delle donne.

Tuttavia, la dottrina si interroga da tempo su una specifica questione: il sistema previsto per l'elezione di un'Assemblea rappresentativa è in grado di influenzare un riequilibrio di genere?<sup>258</sup>

Un sistema profondamente competitivo come quello maggioritario, dove tutti i seggi disponibili sono assegnati al partito che ottiene la maggioranza dei voti, penalizza notevolmente le donne, poiché i partiti tendono a sostenere le candidature più forti, in grado di affermarsi e di vincere le elezioni: tanto più che alla candidatura di una donna in un determinato collegio segue necessariamente l'esclusione di un uomo. Inoltre, le donne sono spesso prive di un supporto economico e finanziario, essenziale per portare avanti la propria candidatura.

Naturalmente, all'interno dei sistemi maggioritari, la percentuale più o meno elevata di candidate elette è subordinata ad una molteplicità di fattori, come il numero e l'ampiezza dei collegi, nonché la formula elettorale utilizzata. Difatti, è importante notare che i sistemi maggioritari a doppio turno possono creare condizioni più favorevoli alle candidature femminili rispetto ai sistemi a turno unico, in quanto, almeno nella prima fase delle votazioni, la competizione elettorale rimane aperta ad una pluralità di candidati.<sup>259</sup>

---

<sup>257</sup> Camera dei deputati, XIX Legislatura, “Legislazione e politiche di genere,” no. 17 (Marzo 2023), 41.

<sup>258</sup> Marilisa D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria* (Torino: Giappichelli Editore, 2011), 22.

<sup>259</sup> *ivi*, 22-23.

Nei sistemi proporzionali, viceversa, i partiti sono più motivati a presentare all'elettorato liste "equilibrate", che rappresentino in modo equo le diverse componenti della società. Per di più, mentre nei sistemi maggioritari è più difficile ottenere un ricambio della classe politica, visto che i candidati godono di una maggiore visibilità di fronte agli elettori e del bagaglio di esperienze ereditato dalla precedente legislatura, nei sistemi proporzionali questi effetti sono molto più attenuati, anche perché vi sono maggiori possibilità di includere nelle liste alcune donne senza dover escludere automaticamente gli uomini.<sup>260</sup>

Ovviamente, anche nell'ambito dei sistemi proporzionali, diversi fattori possono influenzare la percentuale di donne elette. Innanzitutto, se si è in presenza di un sistema proporzionale a "liste bloccate", gli unici strumenti che si possono adottare per favorire la rappresentanza femminile sono quelli che incidono sulle candidature, tra cui le quote di lista, che stabiliscono una percentuale massima di presenza di entrambi i generi nelle liste dei partiti che si candidano alle elezioni, e l'imposizione dell'alternanza di genere dei candidati nella presentazione delle liste. Invece, se il sistema elettorale proporzionale prevede "liste aperte", in cui l'elettore può esprimere uno o più voti di preferenza, si può predisporre, oltre alle quote di lista, anche la doppia preferenza di genere.

Un secondo aspetto coincide con le dimensioni della circoscrizione elettorale: maggiore è la sua estensione e la sua disomogeneità, maggiore è la facilità di eludere le quote di genere, mediante la candidatura di donne presso collegi in cui le possibilità di elezione sono piuttosto scarse.<sup>261</sup>

Di conseguenza, da quanto appena detto, emerge che, ai fini dell'incremento della rappresentanza femminile nella sfera politica, sono fondamentali le scelte dei partiti: recenti studi realizzati nel Regno Unito hanno dimostrato che quando un partito decide di candidare una donna invece di un uomo in un determinato collegio, difficilmente viene sfavorito dal corpo elettorale.<sup>262</sup>

È chiaro che la selezione di un meccanismo elettorale rispetto ad un altro è ascrivibile ad una serie di fattori che poco riguardano la questione della parità di genere. Tuttavia, sarebbe auspicabile che si tenesse in considerazione anche questo aspetto, non tanto per orientare la definizione del modello da adottare, quanto piuttosto per meglio ponderare le misure a sostegno delle donne, proprio in base al sistema elettorale prescelto.<sup>263</sup>

---

<sup>260</sup> *ivi*, 23.

<sup>261</sup> Pietro Faraguna, "Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. "quote rosa", in *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, cur. Fabio Spitaleri (Torino: Giappichelli, 2013), 52.

<sup>262</sup> Si veda Joni Lovenduski, *State Feminism and Political Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005). doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490996>.

<sup>263</sup> D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, 23-24.

### 3.2 Il riequilibrio di genere nella legislazione elettorale del Parlamento europeo

Nel 2014, il Parlamento è intervenuto sulla legge 24 gennaio 1979, n. 18<sup>264</sup> per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, al fine di rinnovare le misure di riequilibrio di genere dopo il termine del periodo transitorio previsto dalla legge 8 aprile 2004, n. 90<sup>265</sup>. Quest'ultima aveva inserito nell'art. 3 una norma in materia di pari opportunità che è stata di notevole importanza non solo per il suo contenuto, ma anche perché è stata il prodotto di un travagliato percorso del legislatore, costituzionale e ordinario, e della stessa Corte costituzionale.

Bisogna anzitutto notare che la legge n. 18 del 1979 prevedeva un sistema proporzionale a scrutinio di lista (con la possibilità per l'elettore di esprimere uno o più voti di preferenza), nell'ambito di cinque grandi circoscrizioni in cui è ripartito il territorio nazionale.<sup>266</sup>

L'art. 3 della legge n. 90 del 2004, attualmente incluso nell'art. 56 del Codice delle pari opportunità (d. lgs. 11 aprile 2006, n. 198), stabiliva al comma 1 una riserva "di lista", secondo cui «[n]ell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive alla data di entrata in vigore della presente legge, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati».

La decisione del legislatore sembra essere il risultato di una riflessione approfondita su due aspetti piuttosto rilevanti nella definizione di provvedimenti a sostegno delle candidature femminili. In primo luogo, si utilizza una formula neutra in relazione al sesso («nessuno dei due sessi»), che impedisce il rischio di una possibile censura di incostituzionalità circa una "discriminazione a rovescio" nei confronti degli uomini. In secondo luogo, si individua un meccanismo temporalmente limitato (valido «nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia»), in linea con le azioni positive, che, ponendosi in un rapporto problematico con il principio di eguaglianza, secondo l'esperienza statunitense, sono accettabili solo come soluzioni provvisorie, da rimuovere una volta raggiunto lo scopo inizialmente prefissato.<sup>267</sup>

In aggiunta, l'art. 3, ai commi 2 e 3, introduceva nei confronti dei partiti politici tanto *sanzioni* quanto *premi economici*, al fine di assicurarne l'implementazione: erano ritenute «inammissibili» quelle liste «circoscrizionali composte da più di un candidato che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi»; veniva poi contemplata una sanzione di tipo economico per i partiti che non si conformassero alla proporzione designata dalla legge, i quali avrebbero visto ridurre «l'importo del rimborso per le spese elettorali [...] fino ad un massimo della metà, in misura direttamente

---

<sup>264</sup> «Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia».

<sup>265</sup> «Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004».

<sup>266</sup> D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, 47.

<sup>267</sup> *ivi*, 48.

proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito»; infine, veniva previsto, al contrario, un premio per i partiti o gruppi politici organizzati che avessero «proclamata eletta [...] una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi» ai quali si sarebbe erogata, in modo proporzionale ai voti ottenuti, «la somma eventualmente derivante dalla riduzione di cui al comma 2».

Il meccanismo selezionato dal legislatore intendeva perseguire un duplice scopo: da un lato puniva, ma solo economicamente – a parte il limite estremo della inammissibilità per le liste totalmente prive di candidati di entrambi i sessi –, i partiti che non rispettassero la proporzione minima indicata dalla legge; dall'altro premiava i partiti che non si limitassero semplicemente a candidare delle donne, ma che si impegnassero anche per farle eleggere. In tal modo, si replicava ad una delle maggiori perplessità sollevate dalla scelta legislativa, ovvero che si instaurasse un procedimento pericoloso nel caso in cui le donne venissero presentate, ma non riuscissero comunque ad essere elette, magari perché gli stessi partiti non erano propensi a creare le condizioni per un successo femminile.<sup>268</sup>

La più recente legge 22 aprile 2014, n. 65<sup>269</sup>, adottata in vista delle elezioni del maggio dello stesso anno, ha ulteriormente rafforzato la rappresentanza femminile dell'Italia all'interno del Parlamento europeo. Innanzitutto, essa impone la composizione paritaria delle liste dei candidati, con la disposizione che i candidati dello stesso sesso non possono superare la metà, a pena di inammissibilità. Per giunta, i primi due posti nella successione delle candidature devono essere occupati da persone di sesso diverso. Se la regola sulla presenza paritaria dei candidati nelle liste viene violata, l'ufficio elettorale procede alla cancellazione dei candidati del sesso maggiormente rappresentato, partendo dall'ultimo, fino a garantire l'equilibrio richiesto. Se, dopo la cancellazione, la lista presenta un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge, essa viene ruscata e non può di conseguenza partecipare alle elezioni.<sup>270</sup>

In secondo luogo, gli elettori possono esprimere più di una preferenza, fino ad un massimo di tre, a patto che siano destinate a candidati di entrambi i sessi (la cosiddetta “tripla preferenza di genere”). In caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda preferenza viene annullata e l'ufficio elettorale modifica la lista, inserendo dopo il primo candidato quello successivo di genere opposto; in caso di espressione di tre preferenze, sono annullate sia la seconda che la terza preferenza (e non solo la terza, come nella normativa transitoria che era stata applicata nelle elezioni europee del 2014).<sup>271</sup>

---

<sup>268</sup> *ivi*, 49.

<sup>269</sup> «Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014».

<sup>270</sup> Camera dei deputati, XIX Legislatura, “Legislazione e politiche di genere,” 42.

<sup>271</sup> *ibid.*

In tal modo, la legge ha manifestato la propria intenzione di intervenire non soltanto limitando la libertà di scelta dei partiti nella selezione delle candidature, ma anche promuovendo a più ampio raggio la diffusione nella società di una “cultura” della parità di genere, incentivandola soprattutto durante l’espressione concreta del voto da parte degli elettori.<sup>272</sup>

Queste innovazioni normative hanno portato ad un considerevole aumento del numero delle parlamentari europee elette per l’Italia, pari al 39,7% nelle elezioni del 2014 e al 41,1% nelle elezioni del 2019, percentuale superiore alla media europea (40,6%).<sup>273</sup>

### **3.3 La parità di accesso alle cariche elettive negli statuti e nelle leggi elettorali regionali.**

#### **La legge n. 20 del 2016**

A livello regionale, la revisione degli articoli 122 e 123 della Costituzione ad opera della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1<sup>274</sup> ha dato inizio al processo di stesura di nuovi statuti e nuove leggi elettorali nelle regioni a statuto ordinario.

Nello specifico, in prossimità delle elezioni regionali del 2000, il legislatore costituzionale è intervenuto aprendo una nuova fase statutaria per le regioni ordinarie, promuovendo l’autonomia regionale e affidando alla fonte statutaria<sup>275</sup>, ai sensi del riformato art. 123 Cost., la determinazione della «forma di governo» e dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». Tale autonomia regionale, tuttavia, incontra il limite della necessaria «armonia con la Costituzione»<sup>276</sup>.

L’art. 122 Cost., invece, nella sua nuova formulazione, demanda alla legge regionale la disciplina del «sistema di elezione», nonché «i casi di ineleggibilità e di incompatibilità» del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, specificando che ciò deve avvenire «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»<sup>277</sup>. Di conseguenza, il sistema elettorale regionale rientra nella competenza legislativa “concorrente”: sono le Regioni a dettarne la specifica disciplina, ma con l’obbligo di rispettare i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

In relazione ai nuovi statuti regionali, tutti includono, tra i principi generali, la promozione e la garanzia – alcuni anche la valorizzazione<sup>278</sup> – della pari opportunità tra uomini e donne; talvolta si

---

<sup>272</sup> Adriana Ciancio, “Parità di genere e partecipazione politica nell’Unione europea. Profili generali,” *Rivista AIC*, no. 1 (Febbraio 2016), 16-17.

<sup>273</sup> Laura Lorello, “Il difficile cammino verso la parità di genere nell’accesso alle cariche elettive,” *Rivista AIC*, no. 5 (Settembre 2021), 102.

<sup>274</sup> «Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni».

<sup>275</sup> Marta Giacomini, “L’esercizio dell’autonomia statutaria in equilibrio tra il consiglio regionale e il presidente della giunta a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999,” *Osservatorio sulle fonti*, no. 2 (2020), 1116.

<sup>276</sup> Art. 3, l. cost. n. 1 del 1999.

<sup>277</sup> Art. 2, l. cost. n. 1 del 1999.

<sup>278</sup> Statuti Regione Campania, Regione Lombardia, Regione Veneto, Regione Basilicata. Lo statuto della Regione

limitano a ribadire le formule esplicitate negli articoli 51 e 117 della Costituzione, altre volte specificano le misure necessarie per il perseguimento della parità di genere nella vita sociale, culturale, economica e politica della regione, tra cui l'adozione di programmi, leggi, azioni positive e iniziative *ad hoc*. In molti statuti, la parità di genere fa parte anche dei principi di organizzazione e funzionamento della Regione che regolamentano la composizione degli uffici amministrativi e politici, e della sezione dedicata agli istituti di garanzia attraverso la predisposizione di organi (commissioni, consigli, consulte) per le pari opportunità.<sup>279</sup>

Per quanto riguarda le nuove leggi elettorali regionali<sup>280</sup>, in tutte sono state introdotte una serie di disposizioni che mirano a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, in attuazione dell'articolo 117, settimo comma, della Costituzione. Gli strumenti previsti sono molteplici e incentrati principalmente sulle quote di lista, con l'obbligo di includere nelle liste di candidati una quota minima di soggetti del genere meno rappresentato, variabile tra un terzo e la metà. Le quote di lista vengono implementate nei sistemi elettorali proporzionali, con premio di maggioranza e con voto di preferenza, e sono talvolta associate alla prescrizione dell'alternanza di genere nella presentazione delle liste o alla misura della doppia preferenza di genere.<sup>281</sup>

Allo scopo di incentivare ulteriormente il legislatore regionale nel raggiungimento della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive, il Parlamento ha adottato la legge 15 febbraio 2016, n. 20<sup>282</sup>. Quest'ultimo, infatti, intervenuto a regolamentare la disciplina di cornice solo nel 2004 (mediante la legge n. 165), non aveva fissato alcun vincolo in merito alla necessaria promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nella competizione elettorale.<sup>283</sup>

La legge n. 20 del 2016 modifica l'art. 4 della legge n. 165 del 2004<sup>284</sup> e introduce finalmente, tra i principi fondamentali che le regioni devono rispettare nella loro legislazione elettorale, l'adozione di specifiche misure volte all'attuazione della parità di genere, indicando i meccanismi attraverso i quali

---

Lombardia si spinge oltre, parlando di promozione della "democrazia paritaria", che presuppone il raggiungimento di una parità non solo di opportunità, ma anche di presenza negli organi politici e amministrativi.

<sup>279</sup> Chiara Tripodina, "1946-2016 La 'questione elettorale femminile': dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)," *Rivista AIC*, no. 3 (Luglio 2016), 25.

<sup>280</sup> Ad oggi, tutte le Regioni a statuto ordinario (da ultimo la Liguria), ad eccezione del Piemonte, hanno adottato una propria disciplina elettorale. Prima dell'entrata in vigore del nuovo articolo 122 Cost., il sistema elettorale nelle Regioni a statuto ordinario è stato disciplinato dalla normativa nazionale, costituita da un complesso di norme il cui nucleo fondamentale sono la legge 108 del 1968, la legge 43 del 1995 e l'articolo 5 della legge costituzionale 1 del 1999. Per ulteriori approfondimenti si veda Camera dei deputati, XVIII Legislatura, "Le leggi elettorali regionali. Quadro di sintesi," no. 109 (Agosto 2020): [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0365.pdf?\\_1683550628331](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0365.pdf?_1683550628331)

<sup>281</sup> Tripodina, "1946-2016 La 'questione elettorale femminile': dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)," 25.

<sup>282</sup> «Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali».

<sup>283</sup> Stefania Leone, "La promozione delle pari opportunità negli statuti e nelle leggi elettorali delle regioni," in *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cur. Marilisa D'Amico (Torino: Giappichelli Editore, 2011), 74.

<sup>284</sup> «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione».

tale principio deve essere concretizzato dalle stesse leggi regionali<sup>285</sup>.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge da cui è originata la legge n. 20 del 2016, si afferma che quest'ultima costituisce «un passaggio da compiere per approssimare i diversi sistemi elettorali regionali al più generale riconoscimento di un protagonismo politico delle donne»<sup>286</sup>.

La presenza delle donne nelle istituzioni, infatti, implica il raggiungimento di una «democrazia pienamente compiuta», conduce verso la rottura di vecchi sistemi di potere che hanno incoraggiato lo sviluppo di reti clientelari e risponde altresì alla crisi di rappresentanza che la classe politica di questo Paese ha affrontato negli ultimi anni. La democrazia paritaria, pertanto, rappresenta una «questione di civiltà giuridica»; le donne non costituiscono una quota da proteggere o una categoria di interessi, bensì sono parte al 50 per cento del genere umano. «Da questa premessa» – si legge ancora nella relazione illustrativa – sorge «la richiesta fattasi sempre più pressante negli ultimi anni di abbandono di politiche e linguaggi legati alle cosiddette “quote” e, sulla scia di questa elaborazione, si inserisce il presente disegno di legge»<sup>287</sup>.

La democrazia paritaria non comporta nessuna concessione o protezione. Essa rappresenta il riconoscimento, derivante da una rivoluzione culturale e politica epocale, del fatto che «il popolo sovrano è fatto di uomini e donne» e, dunque, non è un termine neutro o indefinito. In ultima analisi, «difficilmente si può pensare di ridefinire un impianto costituzionale, senza rendere effettiva la partecipazione politica delle donne di questo Paese»<sup>288</sup>.

Nello specifico, la legge n. 20 del 2016 prevede tre ipotesi. In primo luogo, qualora la legge elettorale regionale contempra il voto di preferenza, sono stabiliti due meccanismi per favorire la rappresentanza di genere: *a*) quota di lista del 40 per cento, ovvero in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale; *b*) preferenza di genere, in base alla quale deve essere assicurata l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate.

In secondo luogo, nel caso in cui la legge elettorale regionale predisponga “liste bloccate”, deve essere prevista «l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale». Infine, nell'eventualità in cui il sistema elettorale regionale opti per i collegi uninominali, i candidati di un sesso non devono superare il 60 per cento del totale delle candidature presentate con il medesimo simbolo.<sup>289</sup>

---

<sup>285</sup> Pietro Faraguna e Giovanni Piccirilli, “La legge elettorale per il nuovo senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?” in *Rappresentanza politica e autonomie. Atti del Convegno di Diritti regionali*, cur. Camilla Buzzacchi, Alessandro Morelli e Filippo Pizzolato (Milano: Giuffrè Editore, 2016), 259-260.

<sup>286</sup> Atto n. 1556 del Senato della Repubblica, XVII legislatura: si tratta del disegno di legge da cui è originata la legge n. 20 del 2016; comunicato alla Presidenza il 3 luglio 2014.

<sup>287</sup> *ibid.*

<sup>288</sup> *ibid.*

<sup>289</sup> Art. 1 della legge 15 febbraio 2016, n. 20.

### **3.3.1 Il decreto-legge n. 86 del 2020: il potere sostitutivo del Governo e la doppia preferenza di genere nelle elezioni del Consiglio regionale pugliese**

L'entrata in vigore della legge n. 20 del 2016 ha condotto le regioni, la cui legislazione elettorale non osservava gli obblighi statuiti, ad effettuare una serie di modifiche al fine di adeguarsi alla normativa di principio.

Il decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86<sup>290</sup> è successivamente intervenuto in materia, affermando all'art. 1, comma 1, che il mancato recepimento nella legislazione elettorale regionale dei principi fondamentali posti dall'articolo 4 della legge n. 165 del 2004, così come modificata dalla legge n. 20 del 2016, «integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all'articolo 120 della Costituzione<sup>291</sup> e, contestualmente, costituisce presupposto per l'assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate».

Allo stesso tempo, il medesimo decreto ha attivato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione Puglia a causa del mancato adeguamento della sua legislazione elettorale ai principi della legge sopra richiamata, per le elezioni del Consiglio regionale del 20 e 21 settembre 2020.<sup>292</sup>

In particolare, l'art. 1, comma 2, stabilisce che «al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica» per le elezioni del Consiglio regionale pugliese, in sostituzione «delle vigenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004 e salvo sopravvenuto autonomo adeguamento regionale ai predetti principi», si introduce la doppia preferenza di genere.

Il comma 3, invece, dispone la nomina del Prefetto di Bari a commissario straordinario «con il compito di provvedere agli adempimenti conseguenti per l'attuazione del decreto», compresa la ricognizione delle disposizioni regionali incompatibili con il comma 2.

Nella riunione del Consiglio dei Ministri del 25 giugno 2020, il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Francesco Boccia, aveva presentato un resoconto riguardante una ricognizione effettuata sulla legislazione regionale relativa alle elezioni dei Consigli regionali. Da tale ricognizione era emerso che alcune Regioni non avevano adeguato le proprie leggi elettorali ai principi stabiliti dalla legge n. 20 del 2016. Tali leggi, difatti, non prevedevano le quote di lista o la doppia preferenza di genere.

Il 23 luglio 2020, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte aveva diffidato formalmente la Regione Puglia, invitata ad inserire nella propria legge elettorale i principi di promozione delle pari opportunità

---

<sup>290</sup> «Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario». Successivamente convertito dalla Legge 7 agosto 2020, n. 98 senza modificazioni e attraverso un procedimento legislativo piuttosto celere.

<sup>291</sup> Tale articolo disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi.

<sup>292</sup> Camera dei deputati, XIX Legislatura, "Legislazione e politiche di genere," 44.

tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. La diffida, su proposta del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, Francesco Boccia, e della Ministra per le Pari opportunità e la Famiglia, Elena Bonetti, imponeva al Consiglio regionale pugliese di introdurre la parità di genere nella legge elettorale regionale entro il 28 luglio 2020<sup>293</sup>: «decorso inutilmente tale termine», si faceva riserva di «adottare ogni ulteriore atto di cui il Governo ha facoltà secondo legge».

«Considerato che la Regione interessata non ha provveduto ad adottare, nel termine indicato, le necessarie disposizioni di adeguamento della propria legislazione elettorale» e «ritenuto di dover intervenire con urgenza, in considerazione delle imminenti scadenze elettorali a tutela dell'unità giuridica della Repubblica»<sup>294</sup> – si legge nella premessa al decreto-legge –, nella Gazzetta Ufficiale del 31 luglio 2020 è stato pubblicato il decreto-legge n. 86 del 2020, adottato dal Consiglio dei Ministri nella stessa giornata.

Nella premessa al decreto-legge si sottolinea altresì che tra i principi fondamentali vincolanti per la funzione legislativa regionale in materia di sistemi elettorali è incluso il principio di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive; si rievoca l'articolo 4, comma 1, lettera *c-bis*, della legge 2 luglio 2004, n. 165; si afferma come si sia ritenuto necessario «a tutela dell'unità giuridica della Repubblica» garantire l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ai sensi dell'articolo 51, primo comma, Cost.; infine, si fa riferimento all'articolo 120 Cost. e all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Di conseguenza, nell'estate del 2020, il Governo ha esercitato, per la prima volta, il potere sostitutivo *ex art.* 120, secondo comma, Cost. nei confronti di una Regione, la Puglia.

Tale intervento sostitutivo pare derivare dalla volontà del Governo di correggere un'inadempienza della Regione Puglia, riguardo ad un principio fondamentale che attua le disposizioni costituzionali che impongono alla Repubblica l'obbligo di promuovere la parità di genere nelle cariche elettive. In base a questa interpretazione, il principio fondamentale del riequilibrio tra i due sessi nella rappresentanza politica è da ritenersi un principio cardine dell'ordinamento costituzionale nel suo insieme, implementato dal legislatore statale nella legge del 2016. In breve, il mancato recepimento di questa legge da parte del legislatore pugliese avrebbe reso necessaria e urgente, nell'imminenza delle elezioni, un'azione sostitutiva del Governo, dato che quest'ultimo non disponeva di altri strumenti per affrontare la situazione che si era verificata. In effetti, la riforma costituzionale del 2001 non ha contemplato misure adeguate a fronteggiare eventuali inadempienze da parte del legislatore regionale derivanti dalla mancata conformità, come nel caso in esame, ai principi fondamentali

---

<sup>293</sup> Camera dei deputati e Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, “Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario. D.L. 86/20,” dossier no. 279 (Agosto 2020), 16-17.

<sup>294</sup> Premessa al decreto legislativo n. 86 del 2020.

stabiliti dalla legge statale. L'unico rimedio consiste nel controllo in via incidentale, che è eventuale, e non offre allo Stato misure idonee nel campo del contenzioso costituzionale.<sup>295</sup>

Sotto il profilo sostanziale, il decreto-legge in esame non ha statuito un intervento sostitutivo di tipo tradizionale, che consiste nell'adottare un atto del Governo al posto di un atto regionale dovuto, bensì esso ha integrato la normativa sul sistema elettorale della Regione Puglia, poiché quest'ultima non si era ancora adeguata ai citati principi fondamentali sulla parità di genere nell'accesso alle cariche elettive.<sup>296</sup>

L'intervento sostitutivo deve comunque ritenersi ammissibile, in quanto ha soddisfatto un'esigenza di rilievo costituzionale.<sup>297</sup> Tuttavia, esso solleva diverse questioni problematiche.

La prima riguarda l'intervento con decreto-legge in materia elettorale, generalmente vietato dall'art. 15, comma 2, lett. b), della legge 23 agosto 1988, n. 400.<sup>298</sup> A tal proposito, la Corte costituzionale aveva asserito, relativamente alle consultazioni referendarie, ma ammettendo che il principio concerne anche le consultazioni elettorali, che il suddetto divieto, sebbene racchiuso in una fonte legislativa ordinaria, si riferisce alla definizione della rappresentanza in base ai voti ottenuti e non condiziona la legislazione elettorale "di contorno"<sup>299</sup>.

Per quanto concerne, nello specifico, la legislazione regionale elettorale, la Corte ha altresì chiarito che la disciplina sulla doppia preferenza di genere rientra nella legislazione elettorale di contorno poiché non modifica di per sé la composizione del consiglio regionale e, quindi, non rientra nella «materia elettorale» coperta da riserva di legge d'assemblea di cui all'art. 72, quarto comma, Cost.<sup>300</sup> Pertanto, da questo punto di vista, il decreto-legge può considerarsi conforme alla giurisprudenza costituzionale in materia.<sup>301</sup>

Ciò nondimeno, il ricorso al potere sostitutivo da parte del Governo suscita perplessità rispetto all'osservanza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Da un lato, risulta irragionevole – in quanto eccessivo – ricondurre allo scopo di garantire l'unità giuridica della Repubblica «l'introduzione della doppia preferenza di genere con decreto-legge sostitutivo nella legislazione elettorale di una specifica regione» e anche contraddittorio stabilire nel medesimo decreto-legge

---

<sup>295</sup> Gloria Marchetti, "Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula 'tutela dell'unità giuridica' e di un'inosservanza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?," *Federalismi.it*, no. 15 (Giugno 2021), 138.

<sup>296</sup> *ivi*, 139.

<sup>297</sup> *ivi*, 140.

<sup>298</sup> Renzo Dickmann, "L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020," *Forum di Quaderni costituzionali*, no. 4 (Ottobre 2020), 13.

<sup>299</sup> Corte cost., 10 maggio 1995, n. 161, *Considerato in diritto*, n. 4.

<sup>300</sup> Si veda il paragrafo 2.5 del presente elaborato, relativo alla sentenza n. 4 del 2010 della Corte costituzionale.

<sup>301</sup> Dickmann, "L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020," 14.

principi fondamentali che si applicano a tutte le regioni inadempienti, compresa la Valle d'Aosta, che ha svolto elezioni consiliari nello stesso periodo della Puglia, ma non è stata colpita da simili interventi sostitutivi.<sup>302</sup>

Dall'altro lato, l'intervento sostitutivo non sembra essere "proporzionato" rispetto ai risultati, dal momento che non vi sono stati effetti concreti sul fronte del riequilibrio della rappresentanza di genere.<sup>303</sup> Questo perché l'intervento sostitutivo non ha influenzato a monte il processo elettorale, in occasione della presentazione delle liste dei candidati. Di conseguenza, su cinquanta eletti per il Consiglio regionale pugliese, le donne sono state solo otto.<sup>304</sup>

Ci si domanda, allora, se non sarebbe stato più opportuno applicare uno dei due meccanismi contemplati dal nostro ordinamento per regolamentare la relazione tra la legislazione statale di principio e quella regionale di dettaglio.

Il primo meccanismo consiste nell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, secondo cui «le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali [...] abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse», imponendo alle Regioni l'adeguamento delle proprie legislazioni entro novanta giorni. Secondo questo sistema, l'avvenuta abrogazione delle disposizioni regionali contrastanti con il principio fondamentale della doppia preferenza di genere, contenuto nella legge n. 20 del 2016, avrebbe addirittura reso inutile l'intervento sostitutivo, giacché «quest'ultimo si sarebbe imposto alle Regioni, senza alcun intervento del legislatore statale».<sup>305</sup>

Il secondo meccanismo coincide con un intervento legislativo statale, successivo alla legge del 2016, contenente norme di dettaglio cedevoli, ma di immediata applicazione, al fine di evitare vuoti normativi. In questo modo, in primo luogo, sarebbe intervenuto il legislatore statale anziché il Governo, esercitando un potere largamente discrezionale. In secondo luogo, non sarebbe stato necessario individuare delle giustificazioni per l'intervento legislativo, come invece previsto in caso di ricorso in via sostitutiva, visto che il principio della doppia preferenza si sarebbe imposto *de iure*. In terzo luogo, l'effetto "abrogativo" avrebbe potuto estendersi anche ad altre legislazioni elettorali regionali incompatibili. Infine, l'adozione di una legge statale cedevole avrebbe conciliato l'esigenza di garantire l'attuazione di principi fondamentali di rilievo costituzionale e la possibilità per la Regione di disciplinare in materia, recuperando la propria sfera di competenza legislativa.<sup>306</sup>

In conclusione, se, nel caso in analisi, l'intervento sostitutivo in via legislativa non si è rivelato una

---

<sup>302</sup> *ivi*, 16.

<sup>303</sup> Marchetti, "Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula 'tutela dell'unità giuridica' e di un'inosservanza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?," 150.

<sup>304</sup> *ivi*, 152.

<sup>305</sup> *ibid.*

<sup>306</sup> *ivi*, 153-155.

forzatura, data la finalità di garantire, in vista delle elezioni, l'attuazione di un principio costituzionale, sarebbe sicuramente inaccettabile utilizzare in futuro il potere sostitutivo in tutte le occasioni di mancato adeguamento normativo regionale alla legislazione di principio.<sup>307</sup>

### **3.4 La parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale sulla base della legge n. 165 del 2017**

L'11 novembre 2017 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (n. 264) la legge 3 novembre 2017, n. 165<sup>308</sup>, la cui entrata in vigore è fissata, in base all'articolo 6, comma 8, al giorno successivo alla sua pubblicazione.

Tale intervento legislativo introduce un nuovo sistema elettorale dei membri del Parlamento, basato su un insieme di regole sostanzialmente uniformi tra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. Questo, in un certo senso, in linea con l'indirizzo delineato dalla Corte costituzionale nelle declaratorie di illegittimità parziale delle precedenti leggi elettorali politiche,<sup>309</sup> laddove affermò che, anche se la Costituzione non impone al legislatore di stabilire sistemi elettorali identici per i due rami del Parlamento, «tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee».<sup>310</sup>

La legge n. 165 del 2017 configura un sistema elettorale misto, secondo cui, in ciascuna Camera, l'attribuzione di un terzo dei seggi avviene nell'ambito dei collegi uninominali, attraverso una formula maggioritaria, mentre i rimanenti due terzi vengono attribuiti con il criterio proporzionale all'interno dei collegi plurinominali ottenuti dall'unione dei collegi uninominali contigui.<sup>311</sup>

Essa ha poi stabilito la possibilità per i partiti di partecipare alle elezioni o con singole liste o in coalizioni di liste e ha previsto delle soglie di sbarramento a livello nazionale – 3% per le liste e 10% per le coalizioni; per il Senato, il 20% a livello regionale.<sup>312</sup>

L'assegnazione dei seggi da conferire mediante la formula proporzionale viene effettuata in base all'ordine di presentazione di liste decisamente corte, ovvero costituite da un minimo di due ad un massimo di quattro candidati, a fronte di una ripartizione in collegi plurinominali assegnatari di un

---

<sup>307</sup> *ivi*, 159.

<sup>308</sup> «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».

<sup>309</sup> Paolo Scarlatti, “La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165,” *Nomos*, no. 2 (2018), 1-2.

<sup>310</sup> Corte cost., 13-15 gennaio 2014, n. 1, *Considerato in diritto*, n. 4 e Corte cost., 24-25 gennaio 2017, n. 35, *Considerato in diritto*, n. 15.2.

<sup>311</sup> Art. 1, legge n. 165 del 2017.

<sup>312</sup> Luisa Taglieri, “Parità di genere e prima applicazione della legge n.165/2017. Le “quote rosa” e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale,” *Dirittifondamentali.it*, no. 1 (Giugno 2018), 25-26.

numero variabile di seggi compreso, ad eccezione del caso della Valle d'Aosta, tra tre ed otto per la Camera dei deputati e due ed otto per il Senato della Repubblica.

Con riferimento ai requisiti di candidabilità, la nuova normativa elettorale preclude esplicitamente, a pena di nullità, la possibilità di candidature plurime oltre il limite massimo di cinque collegi plurinominali, nonché la candidatura in più di un collegio uninominale, la quale è però concessa in aggiunta alla candidatura in uno o più collegi plurinominali, sempre nel rispetto del limite di cinque. Per quanto riguarda, infine, le modalità di espressione del voto, l'elettore non può esprimere preferenze nel voto di lista né può esercitare il cd. voto disgiunto fra liste e candidati, in quanto ognuno dispone di un solo voto da esprimere su una scheda unica; si tratta, pertanto, di liste bloccate.<sup>313</sup>

Fra i molteplici profili problematici evidenziati in dottrina in merito alla nuova legge elettorale, si deve senz'altro esaminare la disciplina degli interventi volti a favorire un maggiore equilibrio tra i sessi nella composizione interna del Parlamento.<sup>314</sup>

Questi ultimi rappresentano indubbiamente un elemento di assoluta novità, poiché nel precedente impianto normativo della legge n. 270 del 2005 non erano presenti disposizioni atte a regolamentare la parità di genere, salvo una breve menzione contenuta nella normativa del Senato, secondo cui il sistema elettorale doveva promuovere «l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini»<sup>315</sup>.

Soltanto la legge n. 52 del 2015 ha segnato un notevole cambiamento, attraverso l'adozione, per la prima volta, di una serie di misure dirette a garantire il rispetto del principio in esame, tra cui l'introduzione della doppia preferenza di genere, l'obbligo che i capilista dello stesso sesso non superassero il 60 per cento del totale e l'alternanza di genere dei candidati nella presentazione delle liste.

La nuova legge elettorale segue il cammino tracciato nel 2015, seppur con qualche significativa variazione.<sup>316</sup> Nello specifico, la regolamentazione della rappresentanza di genere si suddivide in quattro diverse previsioni legislative che modificano i Testi Unici per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, con contenuti essenzialmente identici per entrambi i rami del Parlamento.<sup>317</sup>

Le prime due previsioni si riferiscono alla quota riservata all'elezione attraverso il metodo proporzionale. In particolare, esse stabiliscono, per un verso, che «[a] pena di inammissibilità, nella

---

<sup>313</sup> Scarlatti, "La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165," 3.

<sup>314</sup> *ivi*, 4.

<sup>315</sup> Art. 2, d. lgs. n. 533 del 1993.

<sup>316</sup> Virgilia Fogliame, "La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici," *Osservatorio costituzionale*, no. 3 (Ottobre 2018), 135.

<sup>317</sup> Scarlatti, "La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165," 14.

successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere»<sup>318</sup> e, per altro verso, che nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista, a livello nazionale per la Camera ed a livello regionale per il Senato, «nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima»<sup>319</sup>.

La terza previsione legislativa, che allude alla composizione delle candidature nei collegi uninominali, stabilisce, in maniera pressoché corrispondente a quanto contemplato per la composizione delle liste nei collegi plurinominali, che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale per la Camera e regionale per il Senato, «nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima»<sup>320</sup>.

Infine, la quarta previsione, attinente al regime dei controlli sulla presentazione delle liste dei candidati, assegna all'Ufficio centrale nazionale, per l'elezione della Camera dei deputati, ed all'Ufficio elettorale regionale, per l'elezione del Senato della Repubblica, il compito di assicurare il rispetto delle suddette disposizioni relative alla duplice soglia del 60 per cento quale limite massimo nella rappresentanza di un singolo genere per la posizione di capolista nelle liste presentate nei collegi plurinominali e per le candidature presentate nei collegi uninominali.<sup>321</sup>

Se valutati in relazione al sistema elettorale nel suo complesso, gli strumenti contemplati dalla legge n. 165 del 2017 a favore di un riequilibrio nella rappresentanza di genere all'interno delle Camere sollevano alcune problematiche che coinvolgono diversi piani d'indagine.<sup>322</sup>

Il primo concerne l'ordinamento costituzionale e, innanzitutto, la finalità implicita in tali misure normative, la quale risulta essere pienamente coerente con le revisioni costituzionali effettuate tra il 2001 e il 2003: il tentativo di agevolare la rappresentanza politica nazionale femminile attraverso l'introduzione di strumenti idonei a contrastare la storica sottorappresentanza delle donne nelle assemblee elettive è in linea con le esigenze di parità di accesso alle cariche elettive tra i sessi, sancite dai revisionati articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost., nonché dagli statuti speciali, e ispirate dal principio fondamentale di uguaglianza di genere nella partecipazione politica di cui all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione.

---

<sup>318</sup> Art. 18-bis, comma 3, ultimo periodo, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati, come modificato dall'art. 1, comma 10, lett. d), legge n. 165 del 2017, e art. 9, comma 4, ultimo periodo, T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica, come modificato dall'art. 2, comma 3, lett. c), legge n. 165 del 2017.

<sup>319</sup> Art. 18-bis, comma 3.1., T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati, come modificato dall'art. 1, comma 10, lett. e), legge n. 165 del 2017, e art. 9, comma 4-bis, T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica, come modificato dall'art. 2, comma 3, lett. c), legge n. 165 del 2017.

<sup>320</sup> *ibid.*

<sup>321</sup> *ibid.*

<sup>322</sup> Scarlatti, "La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165," 15-16.

Tuttavia, con riferimento alle modalità concrete attraverso cui tali finalità vengono perseguite, le previsioni sulla rappresentanza di genere nel nuovo sistema elettorale politico nazionale devono essere considerate anche alla luce dei limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima, infatti, richiede da un lato l'assoluta inidoneità della misura di genere in questione ad influenzare i risultati elettorali o a falsificare la composizione della rappresentanza, configurandosi in questo senso come misura essenzialmente promozionale, e dall'altro lato la protezione dei diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo, che devono rimanere invariati.

In questo contesto, se l'alternanza di genere nella composizione delle liste elettorali sembra rispettare i limiti imposti dalla Corte costituzionale, non si può dire altrettanto delle soglie del 60 per cento nella rappresentanza massima di ciascun sesso rispetto alla posizione di capolista nelle liste presentate nei collegi plurinominali ed alle candidature complessivamente presentate in quelli uninominali. La determinazione di soglie del 60 anziché del 50 per cento nel rapporto tra i sessi genera dubbi in merito ad un'idea di pari opportunità di accesso alla competizione elettorale che, in base ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, non viene declinata nei termini della parità.<sup>323</sup>

Un secondo piano di analisi, piuttosto delicato nell'ottica dell'armonia del sistema nel suo complesso, riguarda la circoscrizione Estero. Essa, infatti, risulta esclusa dall'applicazione di qualunque correttivo che assicuri un equilibrio nella rappresentanza di genere.<sup>324</sup>

Il terzo piano d'indagine si focalizza sul fatto che le norme per garantire la rappresentanza di genere sono state nella pratica eluse dalle forze partitiche in competizione, come si evince dall'analisi in termini percentuali del numero di candidate in relazione ai collegi uninominali.<sup>325</sup>

Dalla tabella riassuntiva che segue<sup>326</sup>, emerge come la percentuale di donne candidate nei collegi uninominali "sicuri" (o, meglio, considerati tali in base ai sondaggi precedenti le elezioni) sia, in alcuni casi, nettamente inferiore rispetto a quella registrata nei collegi più "deboli".

Coalizione	% delle donne candidate	% donne candidate nei collegi "sicuri"	% donne candidate nei collegi "non sicuri"	% donne candidate nei collegi "in bilico"
Centrodestra	40%	15,5%	9,5%	15%
Centrosinistra	40,5%	3%	26,7%	10,8%
M5S	41,8%	0,43%	31%	10,3%

<sup>323</sup> *ivi*, 16.

<sup>324</sup> *ivi*, 17.

<sup>325</sup> Fogliame, "La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici," 136.

<sup>326</sup> Le percentuali riportate sono state calcolate da Virgilia Fogliame in base ai sondaggi effettuati in relazione ai collegi prima dello svolgimento delle elezioni politiche del 4 marzo 2018.

Si è quindi attuata una vera e propria politica di “compressione” dei risultati che, in realtà, non è stata l’unica *exit-strategy* elaborata dalle segreterie dei partiti per ostacolare il massimo rendimento delle disposizioni riguardanti la promozione della rappresentanza femminile: anche il sistema delle pluricandidature – considerato generalmente uno strumento in grado di garantire alle donne maggiori possibilità di elezione – si è rivelato un meccanismo di consolidamento dell’*establishment* politico e dei gruppi dirigenti (maschili). Infatti, prevedendo che le candidate fossero collocate in posizione di capolista in non più di cinque listini plurinominali, e poiché le stesse potevano essere elette in un solo collegio, quando una candidata è stata eletta in più collegi, è subentrato nella sua posizione il candidato uomo collocato secondo nella lista, in conformità con la regola dell’alternanza di genere prevista per i collegi plurinominali.<sup>327</sup>

I dati esaminati portano dunque a concludere che i partiti non hanno accolto con favore la soluzione paritaria contenuta nella legge elettorale, progettando molteplici strategie tese sia a “sterilizzare” (in termini di funzionalità ed efficacia) il rendimento ottimale della stessa, sia a “strumentalizzare” il ruolo delle donne nello svolgimento delle elezioni, collocandole in collegi “deboli” solo per adempiere alla quota richiesta dalla normativa di riferimento. Per tali motivi, nonostante il grande numero di donne candidate, gli eletti sono stati in maggioranza uomini (oltre il 60 per cento) sia a seguito delle consultazioni politiche del 2018 – quando la legge è stata applicata per la prima volta<sup>328</sup> – sia dopo quelle del 2022: nella XVIII legislatura la percentuale di donne elette alla Camera dei deputati è risultata essere pari al 35,7 per cento, in crescita rispetto alla precedente legislatura (+4,3 per cento), mentre le donne elette al Senato della Repubblica hanno costituito il 34,9 per cento degli eletti. Nella XIX legislatura, da poco inaugurata, le donne elette alla Camera ed al Senato sono state rispettivamente il 32,2 per cento – con una flessione del 3,5 per cento – e il 34,5 per cento del totale.<sup>329</sup> Questi risultati evidenziano una resistenza generalizzata, nell’ambito delle relazioni del contesto partitico, al rispetto di soluzioni che mirino a promuovere l’equilibrio di genere nelle assemblee rappresentative. Tale resistenza si configura come una delle principali peculiarità dei cd. partiti “personali”<sup>330</sup>. Poiché «del partito “personale” il *leader* è la forma stessa»<sup>331</sup>, il meccanismo introdotto dal legislatore non è riuscito a intaccare consolidate *leadership* partitiche personalizzate prevalentemente maschili, le quali, nei modi sopra esplicitati, hanno impedito il pieno sviluppo di un processo politico partecipativo pienamente paritario.<sup>332</sup>

Siffatta problematica, presumibilmente dovuta ad una sostanziale mancanza di fiducia nei confronti

---

<sup>327</sup> Fogliame, “La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici,” 136-137.

<sup>328</sup> *ivi*, 137.

<sup>329</sup> Camera dei deputati, XIX Legislatura, “Legislazione e politiche di genere,” 48.

<sup>330</sup> Fogliame, “La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici,” 138.

<sup>331</sup> Sandro Staiano, *Art. 5. Costituzione italiana. I principi fondamentali* (Roma: Carocci Editore, 2017), 74.

<sup>332</sup> Fogliame, “La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici,” 138.

dell'apporto collaborativo delle donne nelle sedi decisionali, rappresentando una vera e propria violazione dei principi costituzionali, può difficilmente essere superata se le donne occupano soltanto «ruoli decorativi» nel sistema politico italiano, attraverso un meccanismo di cooptazione che intende esclusivamente rafforzare il potere del *leader*, consolidando così i tratti di personalizzazione.

Una democrazia fondata sull'uguaglianza deve invece basarsi su misure specifiche di rimozione delle situazioni di pregiudizio e discriminazione, che mai saranno efficaci laddove il tessuto sociale di riferimento non riconosca<sup>333</sup> il «valore intrinseco e di risorsa sociale» a *tutti* i suoi cittadini.<sup>334</sup>

La consapevolezza, sul piano culturale, del valore della diversità di genere rappresenta perciò «una premessa imprescindibile per l'affermazione di una partecipazione autentica e realmente paritaria alla vita politica ed istituzionale del Paese».<sup>335</sup>

### **3.5 La conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità alla luce delle leggi n. 215 del 2012 e n. 56 del 2014**

Sebbene si tratti di una vicenda non riguardante in senso stretto la “rappresentanza”, bensì organismi composti sulla base di nomina, pare opportuno soffermarsi in questa sede sul caso delle Giunte degli enti locali, perché l'art. 51 Cost. sancisce la parità di accesso a tutti gli «uffici pubblici», e perché in questo settore tale principio costituzionale ha trovato negli ultimi anni un'importante applicazione.<sup>336</sup>

Nonostante il mutato quadro normativo e l'evoluzione giurisprudenziale, il legislatore nazionale ha a lungo delegato alla normativa locale, soprattutto agli statuti, il compito di prevedere misure finalizzate a incentivare la parità di accesso alle cariche politiche in ambito locale.<sup>337</sup> Alla sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale, che proclamò l'illegittimità costituzionale anche delle quote elettorali previste per l'elezione dei Consigli comunali e provinciali, infatti, non è seguito alcun intervento riparatore da parte del legislatore statale.<sup>338</sup> Si è dovuto attendere la legge 23 novembre 2012, n. 215,<sup>339</sup> che, agendo su vari fronti, ha sia introdotto, in linea con la competenza statale definita dall'art. 122 Cost., un principio indirizzato a influenzare le legislazioni elettorali regionali secondo il criterio delle

---

<sup>333</sup> *ivi*, 144.

<sup>334</sup> Juan Fernando López Aguilar, “Introduzione,” in *Verso una democrazia paritaria: modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, cur. Anna Falcone (Milano: Giuffrè Editore, 2011).

<sup>335</sup> Scarlatti, “La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165,” 19.

<sup>336</sup> Marilisa D'Amico, “L'eguaglianza tra i sessi e la rappresentanza,” in *Percorsi di eguaglianza*, cur. Francesca Rescigno (Torino: Giappichelli Editore, 2016), 88.

<sup>337</sup> Laura Maccarrone, “Misura minima e composizione “equilibrata” delle giunte locali dopo la legge n. 215 del 2012,” *Federalismi.it*, no. 18 (Settembre 2013), 8.

<sup>338</sup> Andrea Deffenu, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche* (Torino: Giappichelli Editore, 2012), 63.

<sup>339</sup> «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».

pari opportunità, sia stabilito nuove regole relativamente all'elezione dei Consigli comunali; nonché inciso sulle modalità di composizione delle Giunte dei medesimi Enti.<sup>340</sup>

Più di recente, l'art. 51 Cost. ha trovato una concreta attuazione anche nella disciplina sulle Città metropolitane e di riordino delle Province attraverso la legge 7 aprile 2014, n. 56<sup>341</sup> essendo in essa presenti disposizioni che vincolano i partiti nella scelta dei candidati per le cariche di consigliere metropolitano e di consigliere provinciale. Per di più, il testo contiene anche una norma "intrusa", estranea all'oggetto della legge, che dispone nuovamente in merito alla rappresentanza tra i sessi nelle Giunte comunali, ovvero l'art. 1, comma 137.<sup>342</sup>

Già prima del 2012, nel T.U.E.L.<sup>343</sup> era inclusa una norma che si proponeva di adempiere all'obbligo, gravante su tutte le articolazioni della «Repubblica», di ridurre le disegualianze tra i sessi. L'art. 6, comma 3, prevedeva, infatti, che «[g]li statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna [...] 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». La norma faceva parte di quell'insieme di misure che erano state introdotte dal Parlamento nei primi anni Novanta per incrementare la partecipazione delle donne alla vita istituzionale del Paese, ma che, a differenza delle disposizioni relative all'elezione del Parlamento, dei Consigli regionali, comunali e provinciali, sopravvisse alla sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale, che dichiarò illegittime solo le azioni promozionali incidenti sulla rappresentanza politica.<sup>344</sup>

Malgrado l'esistenza di tale vincolo, per diverso tempo molti statuti sono rimasti inadempienti, limitandosi a prevedere la presenza di entrambi i sessi nelle Giunte oppure a rievocare principi generali quali il rispetto delle pari opportunità, l'equità, l'equilibrio tra i generi.<sup>345</sup> E anche laddove specificamente approvate, le disposizioni statutarie di adeguamento alla legge sono spesso state violate, mediante la formazione di organi di governo in cui la componente femminile era numericamente svantaggiata, o addirittura assente.

Tali inadempimenti non sono rimasti incensurati, poiché, a partire dal primo decennio degli anni Duemila, un filone giurisprudenziale ha ritenuto incostituzionali i decreti di nomina assessorili che trascuravano l'obiettivo delle pari opportunità. La maggioranza dei giudici amministrativi ha dunque

---

<sup>340</sup> Stefania Leone, "Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente," *Forum di Quaderni costituzionali* (Gennaio 2015), 1.

<sup>341</sup> «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni».

<sup>342</sup> Leone, "Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente," 1.

<sup>343</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

<sup>344</sup> Leone, "Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente," 2.

<sup>345</sup> Maccarrone, "Misura minima e composizione "equilibrata" delle giunte locali dopo la legge n. 215 del 2012," 10.

respinto la tesi che sosteneva la non vincolatività delle disposizioni costituzionali, legislative e statutarie che fissavano tale traguardo.<sup>346</sup>

Di conseguenza, non si può escludere che l'art. 6, comma 3, T.U.E.L. sia stato oggetto di modifica nel 2012 anche allo scopo di porre fine a qualsiasi esitazione da parte dei giudici. L'art. 1 della legge n. 215 ha infatti sostituito la parola «promuovere» (la presenza di entrambi i sessi in Giunta) con la parola «garantire». Il nuovo impegno grava ancora sugli Statuti – che dovevano adeguarsi alla legge entro sei mesi dalla sua entrata in vigore – ma l'art. 2 della medesima legge, aggiungendo un periodo all'art. 46, comma 2, del T.U.E.L., indirizza l'obbligo anche ai Sindaci e ai Presidenti di Provincia, in prima persona chiamati a rispettarlo<sup>347</sup> nominando gli assessori «nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini», ovvero «garantendo la presenza di entrambi i sessi».

Quanto alle modalità di elezione del Consiglio comunale, invece, l'art. 2 della norma in esame modifica gli artt. 71 e 73 del T.U.E.L., relativi rispettivamente ai comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e superiore a tale cifra. Con riferimento alla composizione delle liste, solo per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, si afferma che «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati» e che, «nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza». Seguendo l'esempio positivo della regione Campania, si introduce, dunque, il meccanismo della doppia preferenza di genere.<sup>348</sup>

Se da un lato risulta apprezzabile il tentativo di indirizzare l'ordinamento verso una più realizzata uguaglianza sostanziale, si possono al contempo comprendere i dubbi sollevati da alcuni studiosi circa la reale innovatività della riforma, in relazione a molteplici aspetti.<sup>349</sup>

In primo luogo, il T.U.E.L. si riferisce nuovamente alla «presenza di entrambi i sessi» in Giunta, invece che ad una presenza *paritaria* o *equilibrata*. Interpretando alla lettera tale disposizione, la si potrebbe considerare correttamente attuata anche laddove venisse nominato un solo assessore di sesso femminile.<sup>350</sup>

In secondo luogo, la legge n. 215 del 2012 è stata oggetto di critiche in merito all'integrazione apportata all'art. 46 T.U.E.L., che, come spiegato sopra, impone anche al Sindaco e al Presidente della Provincia di assicurare una rappresentanza equilibrata dei due sessi in Giunta. La lettura di

---

<sup>346</sup> Leone, “Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente,” 2-3.

<sup>347</sup> *ivi*, 4.

<sup>348</sup> Maccarrone, “Misura minima e composizione “equilibrata” delle giunte locali dopo la legge n. 215 del 2012,” 14.

<sup>349</sup> Si vedano Andrea Deffenu, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche* (Torino: Giappichelli Editore, 2012), 65; Laura Maccarrone, “Misura minima e composizione “equilibrata” delle giunte locali dopo la legge n. 215 del 2012,” *Federalismi.it*, no. 18 (Settembre 2013).

<sup>350</sup> Leone, “Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente,” 6.

questa previsione insieme alla modifica dell'art. 6 suggerisce che essa sia stata introdotta per garantire che, anche nel caso in cui le Amministrazioni non avessero provveduto ad adeguare i propri Statuti, l'obiettivo della parità di genere all'interno dell'organo non venisse eluso.

In realtà, già nella vigenza della regolamentazione originaria, si era consolidato il principio secondo cui eventuali mancanze statutarie non avrebbero potuto legittimare la nomina di assessori tutti appartenenti allo stesso sesso. Questo perché l'art. 51 Cost. deve considerarsi come un precetto immediatamente vincolante, dal quale deriva in maniera diretta l'obbligo di non escludere uno dei due sessi dalle assemblee governative degli Enti territoriali.<sup>351</sup> Al contrario, l'omissione di tale adeguamento costituirebbe «valida causa di giustificazione della sostanziale disapplicazione a tempo indeterminato dello stesso disposto costituzionale» e permetterebbe all'Amministrazione di «invocare, quale propria esimente di un atto illegittimo (designazione di una Giunta composta di soli uomini), un comportamento (*i.e.* mancato adeguamento dello Statuto comunale ai principi costituzionali) parimenti illegittimo sul piano giuridico».<sup>352</sup>

Pertanto, dopo aver inteso che la legge n. 215 del 2012 non avrebbe comportato significativi progressi nella realizzazione dell'obiettivo di una compiuta “democrazia paritaria”, il Parlamento è ancora una volta intervenuto in materia<sup>353</sup> con la legge n. 56 del 2014, le cui novità normative si inseriscono in un quadro giuridico caratterizzato da una piena precettività delle norme incidenti sulla composizione equilibrata degli organi di governo che richiedono l'eliminazione delle giunte monogenere (al maschile).<sup>354</sup>

L'art. 1, comma 137, della legge n. 56 del 2014 dispone che «[n]elle giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico», sollevando una serie di rilevanti questioni interpretative.

Prima dell'entrata in vigore di tale disposizione, diverse erano le indicazioni, se presenti, riguardo alla quantità minima di candidati di entrambi i sessi che doveva essere prevista negli statuti dei Comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti. Queste previsioni o si limitavano a ribadire la formula del rispetto delle pari opportunità nella composizione della giunta, o precisavano che il principio doveva essere osservato, ovvero arrivavano a prevedere una quota minima che doveva

---

<sup>351</sup> *ivi*, 7.

<sup>352</sup> Tar Puglia – Bari, Sez. I, sent. 17 gennaio 2012, n. 191. In termini anche Tar Sicilia – Palermo, Sez. I, sent. 15 dicembre 2010, n. 14310; Tar Campania – Napoli, Sez. I, sent. 10 marzo 2011, n. 1427; Tar Calabria – Reggio Calabria, Sez. Staccata, sent. 27 settembre 2012, n. 589.

<sup>353</sup> Leone, “Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente,” 12.

<sup>354</sup> Ugo Adamo, “La composizione delle giunte comunali alla luce della l. n. 56 del 2014 e della (più recente) giurisprudenza amministrativa,” *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, no. 3 (Maggio 2016), 422-423.

essere rispettata nella composizione dell'organo di governo.<sup>355</sup>

In tale contesto, si deve ricordare la sentenza del TAR Lazio-Roma, Sez. II, n. 633 del 21 gennaio 2013, che, prima di annullare i provvedimenti di nomina della giunta del Comune di Civitavecchia, ha rigettato la difesa dello stesso Comune per il quale il principio di pari opportunità sarebbe stato rispettato – anche in assenza di una specifica disposizione statutaria relativa ad un criterio quantitativo di rappresentanza – dalla presenza nella giunta di una donna con una delega di particolare rilevanza. Anche se la nomina di una sola donna assicura la presenza di entrambi i sessi all'interno dell'organo, essa non garantisce un riequilibrio fra generi: questo, infatti, può essere effettivo solo tramite una presenza bilanciata di uomini e donne. Secondo il giudice amministrativo, allora, «l'effettività della parità non può che essere individuata nella garanzia del rispetto di una soglia quanto più approssimata alla pari rappresentanza dei generi, da indicarsi [...] nel 40% di persone del sesso sotto-rappresentato, altrimenti venendosi a vanificare la portata precettiva delle norme sin qui richiamate»<sup>356</sup> e l'effettività del principio delle pari opportunità.

La rilevanza della decisione sta nel fatto che la soglia della presenza (intorno) al 40% di uno dei due sessi non era menzionata esplicitamente in nessuna norma, ma è stata il prodotto di un'interpretazione derivante dai principi costituzionali, internazionali e dell'Unione.

La *ratio* della pronuncia sembra aver ispirato implicitamente il Legislatore nella formulazione della norma in questione, che, tra l'altro, non è stata inclusa direttamente nel T.U.E.L., bensì in una legge che riguarda esclusivamente le fusioni e le unioni tra i Comuni.

Il primo interrogativo che si è posto, quindi, riguardava la portata della soglia di equilibrio prevista, ovvero se essa si riferisse solo alle unioni e alle fusioni dei Comuni o anche ai (singoli) Comuni e, dunque, se a questi ultimi avessero dovuto applicarsi, o meno, solo le previsioni più blande incluse nel T.U.E.L. Altra questione: se il principio di riequilibrio dovesse essere implementato per qualsiasi organo giuntale già in carica alla data in vigore della legge o solo dopo le nuove elezioni amministrative o se la norma dovesse trovare applicazione in tutti i provvedimenti che alteravano la composizione della giunta comunale, pur se già formata prima della entrata in vigore della legge.<sup>357</sup>

In primo luogo, è opportuno sottolineare che il sindaco deve essere compreso nel conteggio della percentuale prevista dalla legge per la composizione della giunta, poiché egli costituisce un membro effettivo dell'organo di governo comunale. Difatti, sebbene la legge n. 56 del 2014 non abbia specificamente incluso il “primo cittadino” nel *quorum* richiesto, essa non lo ha nemmeno

---

<sup>355</sup> *ivi*, 423-424.

<sup>356</sup> TAR Lazio-Roma, Sez. II, sent. 21 gennaio 2013, n. 633.

<sup>357</sup> Adamo, “La composizione delle giunte comunali alla luce della l. n. 56 del 2014 e della (più recente) giurisprudenza amministrativa,” 425.

esplicitamente escluso.<sup>358</sup>

In secondo luogo, la rubrica della legge n. 56 del 2014 non fa riferimento all'ente Comune; tuttavia, lo stesso testo di legge non contiene alcuna espressa limitazione in favore delle sole giunte di unioni di Comuni. Pertanto, la disposizione relativa alla composizione per generi della giunta deve essere intesa come riferita non solo alle unioni di Comuni, delle quali tratta l'art. 1, ma a tutti i Comuni.

In terzo luogo, la norma di legge si riferisce esclusivamente agli organi giuntali che saranno costituiti a seguito delle successive elezioni amministrative, dopo l'entrata in vigore della legge, non solo perché la legge dispone esclusivamente *pro futuro*, ma anche perché in essa non si individua alcun termine entro il quale tali organi avrebbero dovuto conformarsi al nuovo limite del 40%.<sup>359</sup>

Attraverso una serie di pronunce – alcune delle quali successivamente confermate dal Consiglio di Stato – i TAR Calabria e Veneto sono stati gli autori di una recente giurisprudenza caratterizzata da una medesima *ratio*, che può riassumersi come segue: la percentuale del 40% ha valore cogente e precettivo a partire dalla data in cui la legge n. 56 del 2014 è entrata in vigore.<sup>360</sup>

Di conseguenza, la decisione, da parte del Legislatore, di stabilire una quantificazione precisa della presenza equilibrata di entrambi i sessi in giunta è chiaramente legata all'intenzione di garantire la “certezza del diritto”,<sup>361</sup> proteggendo il sistema dalle possibili conseguenze destabilizzanti di interpretazioni giuridiche variegate.<sup>362</sup>

---

<sup>358</sup> *ivi*, 426.

<sup>359</sup> *ivi*, 426-427.

<sup>360</sup> TAR Calabria, Sez. II, sent. 9 gennaio 2015, n. 1, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 3 febbraio 2016, n. 406; TAR Calabria, Sez. II, sent. 9 gennaio 2015, n. 2; TAR Calabria, Sez. II, sent. 9 gennaio 2015, n. 3; TAR Calabria, Sez. II, sent. 9 gennaio 2015, n. 4; TAR Calabria, Sez. II, sent. 10 aprile 2015, n. 651, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 24 settembre 2015, n. 4626. TAR Veneto, Sez. I, sent. 14 marzo 2016, n. 286; TAR Veneto, Sez. I, sent. 30 marzo 2016, n. 334; TAR Veneto, Sez. I, sent. 30 marzo 2016, n. 335.

<sup>361</sup> Adamo, “La composizione delle giunte comunali alla luce della l. n. 56 del 2014 e della (più recente) giurisprudenza amministrativa,” 435.

<sup>362</sup> Leone, “Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente,” 13.

## CONCLUSIONE

In questo elaborato si è tentato di ricostruire il difficile percorso di attuazione del principio di parità di genere nell'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive sancito dall'art. 51 Cost. e di evidenziare le principali questioni ad esso relative, che si trovano al centro del dibattito giuridico attuale.

Innanzitutto, si è analizzato il complesso e tortuoso cammino che ha condotto prima all'estensione dell'elettorato attivo e passivo a tutte le donne, nel 1945, in seguito alla fissazione all'interno della Costituzione Repubblicana sia del generico principio di eguaglianza, sia della sua specifica applicazione in campo elettorale, tanto sotto il profilo del diritto di voto, quanto sotto quello dell'eleggibilità e dell'accesso alle cariche elettive. Si è trattato, in sostanza, di disposizioni atte a rimuovere ostacoli effettivi alla partecipazione delle donne alla vita politica, un risultato conseguibile solamente attraverso l'intervento del legislatore, costituzionale e – almeno per la concreta implementazione delle nuove norme fondamentali – ordinario.

Si è approfondito, poi, il ruolo fondamentale esercitato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale relativamente agli strumenti di promozione della rappresentanza femminile all'interno delle assemblee elettive. Nella visione della Corte, che è stata attraversata da una profonda evoluzione, la parità effettiva tra uomini e donne costituisce una «finalità [...] positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale»<sup>363</sup>, così come l'obiettivo del riequilibrio e la conseguente «doverosa»<sup>364</sup> azione promozionale discendono direttamente dal testo costituzionale, riformato nel 2001 e nel 2003. Inoltre, la Corte lega il concetto di parità espresso nella nuova formulazione dell'art. 51, primo comma, Cost. alla prospettiva sostanziale dell'eguaglianza, assegnando alla Repubblica anche un «compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini»<sup>365</sup>; ancora, le pari opportunità sono considerate «principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo»<sup>366</sup> e, in quanto tali, limitano l'estensione della discrezionalità politica. Se la promozione della parità di genere nella rappresentanza politica costituisce un obbligo

---

<sup>363</sup> Corte cost., 10-13 febbraio 2003, n. 49, *Considerato in diritto*, n. 4.

<sup>364</sup> *ibid.*

<sup>365</sup> Corte cost., 27 gennaio 2005, n. 39. Nello stesso senso, anche Corte cost., 14-20 gennaio 2010, n. 4, *Considerato in diritto*, n. 3.1.

<sup>366</sup> Corte cost., 5-11 aprile 2012, n. 81, *Considerato in diritto*, n. 4.2.

inderogabile per il legislatore, sia statale sia regionale, gli strumenti a sua disposizione possono variare: può trattarsi, oltre che di norme promozionali non vincolanti, di quote nelle liste elettorali aperte (ovvero meccanismi che agiscono sul fronte dell'elettorato passivo) o di regole sulle modalità di esercizio del voto di preferenza (sul fronte, dunque, dell'elettorato attivo). Secondo la giurisprudenza costituzionale, tuttavia, esistono alcuni limiti alla discrezionalità del legislatore. In primo luogo, la legislazione deve essere formulata in maniera *gender neutral* e non può quindi prevedere vantaggi per i cittadini di uno solo dei due sessi. In secondo luogo, i meccanismi implementati possono favorire il raggiungimento dell'obiettivo della parità di genere, ma non possono garantirne direttamente il conseguimento come risultato. La libertà di scelta dell'elettore (ad eccezione della preferenza di genere) deve, cioè, essere rispettata.

Per un verso, numerosi progressi sono stati compiuti verso la realizzazione di una "democrazia paritaria", soprattutto nel corso delle ultime legislature, durante le quali sono state gradualmente introdotte misure legislative volte a favorire la parità tra i sessi all'interno delle assemblee elettive europee, nazionali, regionali e locali. Per un altro verso, il riequilibrio di genere nell'accesso alle cariche elettive non può essere attuato unicamente mediante l'obbligo di includere un maggior numero di donne nelle liste e nelle sedi decisionali.

Nel corso degli ultimi decenni, è stato piuttosto complicato riconoscere alle donne una posizione giuridica che non ledesse la loro personalità e dignità di cittadine, ma sta risultando ancora più arduo incidere sul contesto sociale e culturale, che dovrebbe riflettere tali importanti traguardi. Questo implica che, per raggiungere una parità effettiva, sono necessarie ulteriori trasformazioni, che devono avvenire a più livelli, al fine di maturare una profonda consapevolezza del ruolo delle donne nella società.

Tuttavia, la questione della scarsa rappresentanza femminile non riesce a trovare spazi di discussione ampi e approfonditi, che siano in grado di ridefinire le priorità politiche con nuove tematiche e di stimolare nuove prospettive sui problemi politici tradizionali per conseguire una reale ed equa condivisione del potere politico.

I dispositivi giuridici introdotti per imporre un riequilibrio nella rappresentanza non sono riusciti a generare modifiche strutturali all'interno della società. Il semplice intervento sul sistema elettorale, infatti, non può da solo rompere il circolo vizioso alla base dell'interazione tra la politica e la collettività; al contrario, il duplice rischio è che, da un lato, si verifichi «un processo di emancipazione solitaria di alcune appartenenti ai ceti privilegiati, senza che si spezzi l'autoreferenzialità della politica», e, dall'altro, che una rappresentanza «gonfiata artificialmente» conduca ad una «dequalificazione del livello delle donne immesse nel circuito decisionale»<sup>367</sup>.

---

<sup>367</sup> Elisa Pazé, "Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche," *Politica del diritto*, no. 4 (Dicembre 2010), 696.

Le misure correttive della composizione numerica della rappresentanza di genere hanno certamente innescato un primo fondamentale cambiamento, ma non hanno avuto un impatto significativo sul completamento e sulla qualità del sistema democratico.

Non è sufficiente, pertanto, avere un maggior numero di donne in politica, ma occorre adottare un approccio differente alla gestione politica, economica e sociale di un apparato statale, che si concretizzi nell'attuazione sistematica di tutte le politiche che promuovono l'uguaglianza di genere, attraverso un vero e proprio progetto di *gender mainstreaming*. Detto in altre parole, il dibattito sulla parità deve estendersi oltre la misura delle quote, che costituiscono solo uno dei mezzi utilizzabili per il raggiungimento della stessa.

La parità tra uomo e donna «costituisce l'applicazione di un principio e non l'uso di una percentuale». Per questo motivo, al di là dell'approccio quantitativo, la nozione di parità racchiude in sé «un vero e proprio progetto sociale fondato sulla cogestione del potere in termini di uguaglianza tra i sessi»<sup>368</sup>. L'ampliamento della rappresentanza femminile nelle istituzioni non elimina la logica ancora prevalentemente maschilista che si trova alla base dei processi decisionali. Una condivisione dei ruoli di responsabilità e potere tra uomini e donne viene tuttora percepita in Italia come un'eccezione, una sfida, a volte addirittura come una provocazione: ciò evidenzia come i cambiamenti culturali siano lenti in relazione alle trasformazioni sociali.

Il principio di uguaglianza non deve implicare uniformità al modello maschile, bensì rimozione delle situazioni di svantaggio e, allo stesso tempo, individuazione e protezione delle specifiche differenze che caratterizzano l'identità femminile.

La presenza delle donne nelle istituzioni riuscirà ad avere «una rilevanza qualitativa determinante»<sup>369</sup> quando sarà in grado di ampliare il concetto di pari opportunità e se la definizione delle politiche antidiscriminatorie saprà essere portatrice di questa visione. Così, le decisioni che ne deriveranno rappresenteranno un progresso del sistema democratico non solo *fra* donne e uomini, ma *per* donne e uomini.

In definitiva, molta strada deve essere ancora percorsa per raggiungere quella democrazia «fatta di donne e di uomini» a cui pensava Teresa Mattei in Assemblea Costituente. E il punto di arrivo a cui si deve tendere è una democrazia – sostanzialmente e culturalmente – paritaria.

---

<sup>368</sup> Adriana Apostoli, “La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica,” *Rivista AIC*, no. 4 (Novembre 2016), 42.

<sup>369</sup> *ivi*, 43.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Adamo, Ugo. “La composizione delle giunte comunali alla luce della l. n. 56 del 2014 e della (più recente) giurisprudenza amministrativa.” *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, no. 3 (Maggio 2016): 419-438.
- Anselmi, Tina. “1946: Il Voto Alle Donne in Italia. C’era una grande attesa...” *Storia delle Donne*, no. 2 (2006): 283-286. doi: <https://doi.org/10.13128/SDD-2032>.
- Apostoli, Adriana. “La parità di genere nel campo ‘minato’ della rappresentanza politica.” *Rivista AIC*, no. 4 (Novembre 2016): 1-43.
- Barbagallo, Francesco. “La formazione dell’Italia democratica.” In *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. I, a cura di Francesco Barbagallo, 5-128. Torino: Einaudi, 1994.
- Beccalli, Bianca. “Donne in quota. La politica delle quote nel lavoro e nella rappresentanza politica.” In *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, a cura di Bianca Beccalli, 9-42. Milano: Feltrinelli, 1999.
- Belletti, Michele. “«Torniamo alla Statuto» ... regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie.” *Forum di Quaderni costituzionali* (2012): 1-18.
- Bernieri, Anna Maria. *Le Madri Costituenti. Storia di una speranza incompiuta*. Pisa: MdS Editore, 2017.
- Blando, Felice. “«Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale.” *Forum di Quaderni costituzionali* (Ottobre 2012): 1-8.
- Brunelli, Giuditta. *Donne e Politica*. Bologna: il Mulino, 2010.
- Caielli, Mia. “La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro ‘via libera’ della Corte costituzionale.” *Osservatorio sulle fonti*, no. 1 (2010): 1-15.
- Camera dei deputati e Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, “Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario. D.L. 86/20.” Dossier no. 279 (Agosto 2020).
- Camera dei deputati, XIX Legislatura. “Legislazione e politiche di genere.” No. 17 (Marzo 2023).
- Campeggio, Gianvito. “Il pieno riconoscimento del principio della parità di genere alla vita politica anche nei piccoli comuni.” *Amministrazione in Cammino* (Maggio 2022): 1-14.
- Carlassare, Lorenza. “L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni.” In *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, a cura di Lorenza Carlassare,

- Alessandro Di Blasi e Marco Giampieretti, 1-66. Padova: CEDAM, 2002.
- Casadei, Thomas. *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*. Roma: Aracne editrice, 2017.
- Celotto, Alfonso. “Art. 3, 1° co., Cost.” In *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti, 65-87. Torino: UTET giuridica, 2006.
- Ciancio, Adriana. “Parità di genere e partecipazione politica nell’Unione europea. Profili generali.” *Rivista AIC*, no. 1 (Febbraio 2016): 1-30.
- Colasante, Paolo. “Una parità di genere senza ostacoli demografici.” *Osservatorio costituzionale*, no. 6 (Dicembre 2022): 325-336.
- Commissione per la Costituzione, seduta del 25 gennaio 1947: [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Commissione/sed020/sed020nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Commissione/sed020/sed020nc.pdf)
- Crisafulli, Vezio. “Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinari nell’ammissione ai pubblici uffici.” *Giurisprudenza costituzionale*, no. 3-5 (Maggio-Ottobre 1960): 563-575.
- D’Aloia, Antonio. “Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995.” In *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, a cura di Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto e Paolo Veronesi, 51-66. Torino: Giappichelli Editore, 2003.
- D’Amico, Marilisa. “Articolo 3.” In *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, a cura di Francesco Clementi, Lorenzo Cuocolo, Francesca Rosa e Giulio Enea Vigevani, 28-34. Bologna: il Mulino, 2018.
- D’Amico, Marilisa. “Democrazia paritaria: un principio ancora da attuare.” *Inschibboleth* (2013). <https://www.inschibboleth.org/pagina3-23-html>
- D’Amico, Marilisa. “L’eguaglianza tra i sessi e la rappresentanza.” In *Percorsi di eguaglianza*, a cura di Francesca Rescigno, 75-93. Torino: Giappichelli Editore, 2016.
- D’Amico, Marilisa. “La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali.” *Rivista AIC*, no. 3 (Luglio 2013): 1-12.
- D’Amico, Marilisa. “La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio.” Relazione presentata il 30 marzo 2017 a Roma, presso la Corte di Cassazione, nell’ambito dell’Iniziativa promossa dalla Struttura di Formazione decentrata della Corte di Cassazione in collaborazione con l’Associazione Donne Magistrato Italiane.
- D’Amico, Marilisa. *Il difficile cammino della democrazia paritaria*. Torino: Giappichelli Editore, 2011.
- D’Amico, Nicola e Cristina D’Amico. *Le ventuno tessitrici della Costituzione*. Milano: FrancoAngeli, 2020.

- Deffenu, Andrea. *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*. Torino: Giappichelli Editore, 2012.
- Del Giudice, Federico. *Costituzione esplicata: spiegata articolo per articolo*. Napoli: Edizioni giuridiche Simone, 2019.
- Del Re, Alisa. “Rappresentanza.” In *Glossario. Lessico della differenza*, a cura di Aida Ribero, 221-227. Torino: Regione Piemonte. Commissione Regionale per la Realizzazione delle Pari Opportunità tra Uomo e Donna, 2007.
- Dickmann, Renzo. “L’esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l’espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020.” *Forum di Quaderni costituzionali*, no. 4 (Ottobre 2020): 1-17.
- Equatori, Gesuina. “Le donne alla prova.” *La Falce*, 14 Marzo, 1946.
- Falcone, Anna. “Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell’ordinamento italiano.” *Rivista AIC*, no. 1 (Febbraio 2016): 1-21.
- Faraguna, Pietro e Giovanni Piccirilli. “La legge elettorale per il nuovo senato: un possibile vincolo all’autonomia politica regionale?” In *Rappresentanza politica e autonomie. Atti del Convegno di Diritti regionali*, a cura di Camilla Buzzacchi, Alessandro Morelli e Filippo Pizzolato, 249-266. Milano: Giuffrè Editore, 2016.
- Faraguna, Pietro. “Recenti sviluppi dell’esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. ‘quote rosa’.” In *L’eguaglianza alla prova delle azioni positive*, a cura di Fabio Spitaleri, 41-84. Torino: Giappichelli, 2013.
- Federici, Maria. Assemblea Costituente, seduta del 22 maggio 1947: [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf)
- Federici, Maria. “L’evoluzione socio-giuridica della donna alla Costituente.” In *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente. Le libertà civili e politiche*, vol. II, 199-225. Firenze: Vallecchi, 1969.
- Federici, Maria. Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 10 maggio 1947: [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed119/sed119nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed119/sed119nc.pdf)
- Fogliame, Virgilia. “La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici.” *Osservatorio costituzionale*, no. 3 (Ottobre 2018): 129-144.
- Forcina, Marisa. *Una cittadinanza di altro genere. Discorso su un’idea politica e la sua storia*. Milano: FrancoAngeli, 2003. Citata in Thomas Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*. Roma: Aracne editrice, 2017.
- Gabrielli, Patrizia. “2 giugno 1946: una giornata memorabile.” *Storia e problemi contemporanei*, no.

41 (Gennaio 2006): 51-71.

Galeotti, Giulia. *Storia del voto alle donne in Italia*. Roma: Viella s.r.l., 2022.

Garofalo, Anna. *L'italiana in Italia*. Bari: Editori Laterza, 1956.

Giacomini, Marta. "L'esercizio dell'autonomia statutaria in equilibrio tra il consiglio regionale e il presidente della giunta a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999." *Osservatorio sulle fonti*, no. 2 (2020): 1115-1132.

Giorgis, Andrea. "Art. 3, 2° co., Cost." In *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti, 88-114. Torino: UTET giuridica, 2006.

Groppi, Tania. "Il (ri-)equilibrio di genere alla prova della nuova 'stagione' della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni." *Federalismi.it*, no. 15 (Giugno 2022): 83-93.

Grosso, Enrico. "Art. 48." In *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti, 961-980. Torino: UTET giuridica, 2006.

Iotti, Leonilde. "Nella vita politica pari agli uomini." *Vie Nuove*, 9 Marzo, 1947.

Leone, Stefania. "La promozione delle pari opportunità negli statuti e nelle leggi elettorali delle regioni." In *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, a cura di Marilisa D'Amico, 65-77. Torino: Giappichelli Editore, 2011.

Leone, Stefania. "Sulla conformazione delle Giunte degli Enti locali al canone delle pari opportunità: alcune riflessioni alla luce delle innovazioni legislative e della giurisprudenza più recente." *Forum di Quaderni costituzionali* (Gennaio 2015): 1-14.

López Aguilar, Juan Fernando. "Introduzione." In *Verso una democrazia paritaria: modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, a cura di Anna Falcone. Milano: Giuffrè Editore, 2011.

Lorello, Laura. "Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive." *Rivista AIC*, no. 5 (Settembre 2021): 86-120.

Maccarrone, Laura. "Misura minima e composizione 'equilibrata' delle giunte locali dopo la legge n. 215 del 2012." *Federalismi.it*, no. 18 (Settembre 2013): 1-20.

Maestri, Gabriele. *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*. Roma: RomaTre Press, 2018.

Marchetti, Gloria. "Riflessioni a margine della prima sostituzione legislativa del Governo. Quali rischi a fronte di una lettura estensiva della formula 'tutela dell'unità giuridica' e di un'inosservanza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità?" *Federalismi.it*, no. 15 (Giugno 2021): 128-159.

- Mattei, Teresa. Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 18 marzo 1947: [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed068/sed068nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed068/sed068nc.pdf)
- Merlin, Angelina. Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 10 maggio 1947: [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed119/sed119nc.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed119/sed119nc.pdf)
- Midiri, Mario. “Art. 51.” In *Commentario alla Costituzione*, vol. I, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto e Marco Olivetti, 1016-1029. Torino: UTET giuridica, 2006.
- Mortati, Costantino. *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I. Padova: CEDAM, 1976.
- Mozzoni, Anna Maria. *Petizione per il voto politico alle donne* (1877).
- Mozzoni, Anna Maria. *Petizione delle donne italiane al Senato del Regno e alla Camera dei Deputati per il voto politico e amministrativo*, ai sensi dell’art. 57 dello Statuto del Regno, Roma (marzo 1906).
- Olivetti, Marco. “Le quote di genere nell’ordinamento italiano.” In *Le evoluzioni della legislazione elettorale “di contorno” in Europa: atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, a cura di Gian Candido De Martin, Zbigniew Witkowski, Piero Gambale e Elena Griglio, 235-252. Padova: CEDAM, 2011.
- Pastore, Fulvio e Sabrina Ragone. “Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale.” *Amministrazione in Cammino* (Gennaio 2009): 1-17.
- Pazé, Elisa. “Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche.” *Politica del diritto*, no. 4 (Dicembre 2010): 669-698. doi: <https://doi.org/10.1437/33852>.
- Pezzini, Barbara. “Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960.” *Osservatorio costituzionale*, no. 5 (Settembre 2021): 31-48.
- Phillips, Anne. “Democrazia e rappresentanza. Ovvero, perché il sesso dei nostri rappresentanti dovrebbe avere importanza?” In *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, a cura di Bianca Beccalli, 145-167. Milano: Feltrinelli, 1999.
- Rodomonte, Maria Grazia. “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.” *Federalismi.it*, no. 13 (Giugno 2012): 1-13.
- Romeo, Ilaria. “9 febbraio 1963: le donne conquistano il diritto di diventare magistrato.” *Collettiva.it*, 9 Febbraio, 2022. [https://www.collettiva.it/copertine/diritti/2022/02/09/news/9\\_febbraio\\_1963\\_le\\_donne\\_conquistano\\_il\\_diritto\\_di\\_diventare\\_magistrate-1851971/](https://www.collettiva.it/copertine/diritti/2022/02/09/news/9_febbraio_1963_le_donne_conquistano_il_diritto_di_diventare_magistrate-1851971/)
- Rossi Doria, Anna. “Le donne sulla scena politica.” In *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. I, a cura di Francesco Barbagallo, 777-846. Torino: Einaudi, 1994.

- Rossi Doria, Anna. *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*. Firenze: Giunti Gruppo Editoriale, 1996.
- Salza, Isabella. “Le regole sulla partecipazione delle donne in politica: dalle cosiddette “quote rosa” al rinnovato quadro costituzionale.” *Rassegna parlamentare*, no. 4 (Febbraio 2008): 1-16.
- Scarlatti, Paolo. “La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165.” *Nomos*, no. 2 (2018): 1-20.
- Sciarra, Silvana. “‘Effetto farfalla’. La sentenza n. 33 del 1960.” *Osservatorio costituzionale*, no. 5 (Settembre 2021): 49-66.
- Servizio Studi, Camera dei deputati. “Pari opportunità – La modifica dell’art. 51 Cost.”: [http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01\\_cap10\\_sch01.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap10_sch01.htm)
- Staiano, Sandro. *Art. 5. Costituzione italiana. I principi fondamentali*. Roma: Carocci Editore, 2017.
- Taglieri, Luisa. “Parità di genere e prima applicazione della legge n.165/2017. Le ‘quote rosa’ e il percorso verso la parità di genere nel sistema elettorale.” *Dirittifondamentali.it*, no. 1 (Giugno 2018): 1-28.
- Treu, Tiziano. “Art. 37: Rapporti economici.” In *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca e Alessandro Pizzorusso, 146 ss. Bologna: Zanichelli, 1979.
- Tripodina, Chiara. “1946-2016 La ‘questione elettorale femminile’: dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede).” *Rivista AIC*, no. 3 (Luglio 2016): 1-33.
- Tripodina, Chiara. “I gradini di pietra della parità di genere.” *Costituzionalismo.it*, no. 2 (Giugno 2021): 87-136.
- Turco, Livia. “Le 21 donne costituenti sono le madri della nostra Repubblica.” In *Costituenti al lavoro. Donne e Costituzione 1946-1947*, a cura della Fondazione Nilde Iotti, 7-21. Napoli: Guida Editori, 2017.
- Vassallo, Rossella. “La sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022 e il principio di parità di genere nelle elezioni comunali.” *Nuove Autonomie*, no. 3 (2022): 1147-1168.

## **RIFERIMENTI GIURIDICI**

Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4502 del 2011.

Corte costituzionale, ordinanza n. 39 del 2005.

Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014.

Corte costituzionale, sentenza n. 109 del 1993.

Corte costituzionale, sentenza n. 137 del 1986.

Corte costituzionale, sentenza n. 161 del 1995.

Corte costituzionale, sentenza n. 25 del 1966.

Corte costituzionale, sentenza n. 33 del 1960.

Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2017.

Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 2010.

Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 1995.

Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2003.

Corte costituzionale, sentenza n. 53 del 1958.

Corte costituzionale, sentenza n. 56 del 1958.

Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 2022.

Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 2012.

Costituzione della Repubblica Italiana.

Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, «Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali».

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, «Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica».

Decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 23, «Estensione alle donne del diritto di voto».

Decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, «Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea costituente».

Decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, «Ricostituzione delle Amministrazioni comunali su base elettiva».

Decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86, «Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario», successivamente convertito dalla Legge 7 agosto 2020, n. 98.

Legge 10 febbraio 1953, n. 62, «Costituzione e funzionamento degli organi regionali».

Legge 15 febbraio 2016, n. 20, «Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali».

Legge 2 luglio 2004, n. 165, «Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione».

Legge 22 aprile 2014, n. 65, «Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014».

Legge 22 novembre 1925, n. 2125, «Ammissione delle donne all'elettorato amministrativo».

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».

Legge 24 gennaio 1979, n. 18, «Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia».

Legge 27 dicembre 1956, n. 1441, «Partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti di assise e nei Tribunali per i minorenni».

Legge 3 novembre 2017, n. 165, «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».

Legge 30 giugno 1912, n. 666, «Nuovo testo unico della legge elettorale politica».

Legge 7 aprile 2014, n. 56, «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni».

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».

Legge 9 dicembre 1977, n. 90, «Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro».

Legge 9 febbraio 1963, n. 66, «Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni».

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione».

Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni».

Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, «Modifica dell'articolo 51 della Costituzione».

Legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Legge elettorale 27 marzo 2009, n. 4 della Regione Campania, «Legge elettorale».

Legge Regionale 28 maggio 2009, n. 6, «Statuto della Regione Campania».

TAR Lazio-Roma, Sez. II, sentenza n. 633 del 2013.

## ABSTRACT

This paper is concerned with the objective of the principle of gender equality in access to elective office, which arose from the awareness that equality between the sexes is a founding principle of *equal democracy*, based on the full integration of women in decision-making processes and in political and institutional representation.

The choice to analyse this issue stems from the desire to understand why women have been for centuries – and to some extent still are – excluded from participation in political life and affected by deep gender discrimination.

It is well known that in Italy the active and passive electorate was granted to women with considerable delay compared to other states: it was necessary to go through the devastation of the two world wars and wait for the social and political commitment of the second reconstruction so that women could be guaranteed full and complete political citizenship.

For a long time, however, the *formal* recognition of equal rights was not matched by *substantial* equality, especially in the area of voting rights. From the very beginning, in fact, it was understood that giving women the right to vote and be voted for would not automatically entail their presence in elected assemblies or in top positions.

The paper is divided into three chapters. The first chapter begins by investigating the juridical path that led to the achievement of the active and passive female electorate, through, respectively, the legislative decree of the Lieutenant of the Realm No. 23 of 1945, and the legislative decree of the Lieutenant of the Realm No. 74 of 1946. Following this fundamental achievement, Italian women voted for the first time throughout the country for the institutional referendum and for the election of the Constituent Assembly on June 2, 1946: this was a central historical step, which marked the affirmation of a new female role in Italian society and which found expression in the election of the twenty-one “Constituent Mothers”, thanks to whom a series of fundamental constitutional rules on the participation of women in political and institutional life were introduced. The chapter continues, therefore, with the discussion of the framework drawn by the Constitution on the issues of formal and substantial equality, participation, equal access and equal opportunities, focusing on four articles in particular: Article 3, which solemnly recognises the principle of equality between the sexes; Article 37, which affirms the principle of equal treatment for men and women in employment relations; Article 48, which establishes a fundamental principle of the constitutional order, that of universal suffrage; and Article 51, which is of fundamental importance for the subject dealt with in this paper,

as it recognises the right of citizens to equal access to *elective office* and other (not-elective) *public offices*.

The chapter concludes with an explanation of how the legislative adaptation to the constitutional provisions took place slowly and with serious delays, so much so that until 1960 directly discriminatory rules were considered compliant with the Constitution. In particular, Judgment No. 56 of 1958 shows that the legislation and the constitutional case-law were initially based on the same logic, namely that of a reductive interpretation of the fundamental principles enshrined in the Constitution on gender equality. With that Judgment, in fact, it was saved the rule which established that of the six popular judges who were to be added to the professional judges of the *Corte d'assise* at least three should be men. An important change of direction occurred with Judgment No. 33 of 1960, in which the Court declared unconstitutional the rule (Art. 7 of the Law No. 1176 of 1919) which excluded women from a series of important public offices involving the exercise of political rights and powers. This declaration of unconstitutionality was a real milestone in the path of gender equality, as it was the basis for the Law No. 66 of 1963, from which women can finally access all jobs and professions, including that of magistrate.

The second chapter opens with a series of arguments in favour of increasing female political representation and with the explanation of the scope of the principle of equal democracy: without *effective equality* between men and women, in both the public and private sphere, one cannot speak of a complete democracy; a low participation of women in the political, economic and social organisation of the country implies, in fact, the violation of one of the principles of our constitutional order.

The chapter continues with an analysis of the essential role played by the case-law of the Constitutional Court about regulatory instruments aimed at promoting gender equality at the representative level, to be considered above all in its evolution. In its Judgment No. 422 of 1995, the Court established the unconstitutionality of all rules, contained in the electoral, political, regional, or administrative laws, providing, in various forms, for a quota for women in candidate lists. Such rules would conflict with the principle of equality, enshrined in Articles 3 and 51 of the Constitution. This Judgement marked the beginning of a profound debate concerning the effective realisation of equality in access to elective and public offices and the search for the most appropriate measures to achieve it. Faced with the Constitutional Judge's closure, the choice was to intervene on the text of the Constitution: the process of constitutional reform began with Constitutional Laws No. 2 and 3 of 2001, relating to the implementation of equal access to elective office, respectively for the Regions with a Special Statute and for those with an Ordinary Statute, and ended with the Constitutional Law

No. 1 of 2003, which added a new period to the first paragraph of the original text of Art. 51 of the Constitution: «To this end, the Republic shall adopt specific measures to promote equal opportunities between women and men».

The changed constitutional framework is the background to Judgment No. 49 of 2003, issued shortly before the publication of the Constitutional Law No. 1 of 2003, but undoubtedly influenced by the same reforming tendency. Being challenged, this time, is a provision of the Valle d'Aosta Region's legislative deliberation, according to which, under penalty of invalidity, the lists had to be formed by representatives of both sexes. The Court considers this provision to be lawful because it introduces a neutral reference which does not discriminate between the sexes and does not alter the equality of chances between candidates, since it only affects the formation of lists. For these reasons, it does not violate Articles 3 and 51 of the Constitution.

After a brief explanation of Order No. 39 of 2005, with which the Court has definitively put an end to the possibility of a restrictive interpretation of Art. 51 of the Constitution in the field of access to public offices (both in terms of public employment and electoral matters), the chapter continues with the discussion of Judgment No. 4 of 2010. By recalling the principle of equality, the Court declares unfounded the question of constitutional legitimacy raised by the Government concerning the introduction of the "double gender preference" by the electoral law of the Campania Region, in consideration of the promotional nature and the objective of gender rebalancing of the measure itself. Only two years later, the Court returns to the issue of equal opportunities with Judgment No. 81 of 2012, which intercepts a growing jurisprudence of administrative judges on the application of the principle of gender equality in the composition of the regional and local juntas. The Court decides, with inadmissibility, a conflict of attribution raised by the Campania Region against the President of the Council of Ministers and binds the principle of gender equality contained in the Campania Statute to the system of Articles 51, first paragraph, and 117, seventh paragraph, of the Constitution, with which the former is «in harmony»; with regard to all these provisions, the Court states that they are fully binding on all subjects of the legal system.

The chapter ends with the analysis of Constitutional Court's Judgment No. 62 of 2022, which introduces gender equality without demographic barriers, overcoming an unjustified unequal treatment between municipalities of different size in the implementation of the objective of rebalancing gender representation in elected bodies. The Court, in fact, declares unconstitutional the failure to provide for the exclusion of the electoral list that does not present candidates of both sexes in relation to municipalities with less than 5,000 inhabitants.

Finally, the third chapter briefly considers the influence of electoral systems mechanisms on women's

representation and focuses, specifically, on the development of the principle enshrined in Art. 51 of the Constitution within the most recent electoral legislation, which has affected the electoral systems of the different institutional levels. In the last legislatures, in fact, many rules have been gradually introduced to promote gender equality within the European, national, regional, and local elective assemblies. Firstly, Law No. 65 of 2014 strengthens Italy's female representation within the European Parliament: it imposes the equal composition of candidate lists, with the provision that candidates of the same sex may not exceed half, under penalty of ineligibility, and it provides for the "triple gender preference".

Secondly, Law No. 20 of 2016 amends Art. 4 of Law No. 165 of 2004. and introduces, among the fundamental principles that the regions must respect in their electoral legislation, the adoption of specific measures to implement gender equality, indicating the mechanisms through which this principle must be realised by the regional laws themselves. Decree-Law No. 86 of 2020 subsequently intervened on the matter, stating that the failure to transpose into regional electoral law the fundamental principles laid down in Article 4 of Law No. 165 of 2004, as amended by Law No. 20 of 2016, results in failure to comply with the rules laid down in Article 120 of the Constitution and, at the same time, constitutes a precondition for the adoption of the substitute measures provided for therein. The decree also activated the substitution power of the State vis-à-vis the Apulia Region due to the failure to adapt its electoral legislation to the principles of the law mentioned above, for the Regional Council elections of 20 and 21 September 2020.

Thirdly, in Law No. 165 of 2017, which introduces a new electoral system for Members of Parliament, based on a set of uniform rules between the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic, it is stated that, under penalty of inadmissibility, in the internal succession of lists in the multi-nominal constituencies, both of the Chamber and of the Senate, candidates must be placed in an alternating gender order; it is expected that, in the total number of candidates presented by each list or coalition of lists in single-member constituencies, neither gender may be represented in excess of 60 per cent; it is argued that, in the total number of lists in the multi-member constituencies, neither of the two genders may be represented in the leading position in excess of 60 per cent.

Finally, Law No. 215 of 2012 both introduces, in line with the State's competence defined by Article 122 of the Constitution, a principle aimed at influencing regional electoral legislations according to the criterion of equal opportunities and establishes new rules concerning the election of the municipal councils, as well as affecting the composition of the juntas of the same entities. Similarly, Law No. 56 of 2014 contains provisions binding the parties in the choice of candidates for the offices of metropolitan councillor and provincial councillor. Moreover, it includes a provision, extraneous to the object of the law, which again provides for gender representation in municipal councils, namely

Article 1, paragraph 137.

In order to undertake a complete and exhaustive analysis of the issues outlined above, it was essential to read in full numerous Judgments of the Constitutional Court, as well as to search for information in monographs and academic articles, which allowed me to compare the arguments of numerous authors and come to my own conclusions.

On the one hand, much progress has been made towards achieving an “equal democracy”; on the other hand, gender equality in access to elective office cannot be achieved only through the obligation to include more women in the lists and decision-making bodies.

The corrective measures in the numerical composition of gender representation have certainly brought a first fundamental change, but they have not had a significant impact on the completion and quality of the democratic system.

It is not enough, therefore, to have more women in politics, but it is necessary to adopt a different approach to the political, economic and social administration of the state, through the systematic implementation of all policies promoting gender equality. In other words, the debate on equality must extend beyond quotas, which are only one of the measures that can be used to achieve equality.

The notion of equality between men and women constitutes the application of a principle and not the use of a percentage and it encompasses a real social project based on the co-management of power in terms of gender equality.

The presence of women in the institutions will have a decisive qualitative importance when it is able to broaden the concept of equal opportunities and when the definition of anti-discrimination policies will be able to convey this vision. Thus, the resulting decisions will represent a progress in the democratic system not only *between* women and men, but *for* women and men.

