



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. III

(ESTRATTO)

GIULIA SULPIZI

**DONNE E RAPPRESENTANZA POLITICA: LA PROSPETTIVA
COMPARATA PER VALORIZZARE LA DIFFERENZA DI GENERE**

23 DICEMBRE 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giulia Sulpizi*

Donne e rappresentanza politica: la prospettiva comparata per valorizzare la differenza di genere**

ABSTRACT: *As history teaches us, both social and institutional changes have given women the right to participate in politics. Nevertheless, discrimination based on sex – regarding the access to public office – still remains a dreadful problem, common to contemporary democracies. In order to solve this particular issue, the so called positive actions have been introduced. Unfortunately, this means cannot be considered as sufficient: for this reason, comparing different legal systems is the principal method and the only way to guarantee equality in nowadays Italy. Through it, we manage to understand the importance of local entities and of the constitutional justices' work, in order to educate the whole society valuing the new idea of "gender citizenship".*

SOMMARIO: 1. Riflessioni introduttive sulla partecipazione delle donne agli incarichi elettivi alla luce dell'art. 3 Cost. – 1.1. Il metodo: una prospettiva storica e comparata – 1.2. Alla prova dell'istituzionalismo: ancora un lungo cammino verso la parità per il genere femminile? – 2. La risposta italiana: le azioni positive per combattere la discriminazione di genere nella rappresentanza politica – 2.1. La giurisprudenza costituzionale sul dibattuto tema delle "quote rosa": eguaglianza nei punti di partenza o metodi per conseguire risultati? – 3. Le *gender quotas* negli USA: strumenti ancora da scoprire – 4. Recenti sviluppi nella legislazione elettorale italiana, nazionale e regionale – 4.1. L'elezione dei vertici dell'Ordine dei Commercialisti: l'inizio di una storia – 5. Verso una cittadinanza di genere?

1. *Riflessioni introduttive sulla partecipazione delle donne agli incarichi elettivi alla luce dell'art. 3 Cost.*

Nonostante l'affermazione del principio di eguaglianza tra i sessi contenuta nell'articolo 3 della nostra Carta costituzionale¹, appare evidente come le conquiste ottenute dal genere femminile – e attuate fra molte resistenze – risultino, ad oggi, accompagnate da grandi difficoltà che le donne – italiane e non solo – vivono per raggiungere pari dignità sociale rispetto alle controparti maschili².

Ciò si verifica sia per quanto riguarda la vita privata delle cittadine, sia con riferimento alla partecipazione pubblica e all'accesso alle cariche politiche³.

Sulla base, dunque, di tali considerazioni, sorgono spontanei alcuni interrogativi: che rapporto sussiste tra l'astratta propugnazione della parità – l'eguaglianza formale – e la sua concreta

* *Cultrice della materia in ELP-Global English for Legal Studies presso l'Università degli Studi di Padova, Scuola di Giurisprudenza.*

** *Contributo sottoposto a referaggio.*

¹ Laddove, al comma 1°, si afferma che «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali» e, al comma 2°, si sancisce altresì che «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Il primo comma tratta della c.d. eguaglianza formale, il secondo della c.d. eguaglianza sostanziale. In questo senso, *ex multis*, V. CRISAFULLI e L. PALADIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 13 ss. Dall'articolo 3 Cost. si deve, infatti, partire per la seguente analisi. Non a caso, «La Costituzione di "tutti" definisce la propria epoca e (...) costituisce il fondamento logico per ogni futura pronuncia di legittimità costituzionale»: M. PEDRAZZA GORLERO, *Congetture costituzionali*, Napoli, 2015, 391.

² In tal senso A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, in B. Pezzini e A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, 2019, 46-47; E. PACIOTTI, *La donna nelle istituzioni*, in *Lettura al femminile della Costituzione*, Atti del Convegno di Milano del 25-26 novembre 1988, Bologna, 55.

³ «Va infatti riconosciuto che farsi votare e diventare rappresentanti è per queste ultime [le donne] ancora molto difficile, a causa di discriminazioni di fatto che sono per lo più legate all'atteggiamento e all'organizzazione interna dei partiti, oltre che a motivi di carattere storico, sociale e culturale»: così, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 47, oltre all'approfondita analisi di A. CAVARERO, *Platone*, Cortina-Milano, 2018.

attuazione – l’eguaglianza sostanziale? E per quale ragione risulta, oggi, fondamentale assicurare il rispetto di tale valore?

Per rispondere a tali quesiti si dovrà, innanzitutto, partire da un’analisi del dettato costituzionale. Non è un caso, infatti, che i divieti di discriminazione, specificatamente posti dalla seconda parte del primo comma dell’art. 3 Cost., costituiscano delle vere e proprie presunzioni di illegittimità costituzionale delle leggi che pongano in essere delle differenziazioni basandosi sui parametri ivi indicati⁴, circostanza che sarebbe «superabile attraverso un giudizio vertente sulla ragionevolezza della differenziazione prevista»⁵. È, dunque, il canone della ragionevolezza la bussola che deve guidare gli interpreti nella tutela di questo principio, assicurando, così, ai cittadini parità di trattamento⁶. Obiettivo che può essere raggiunto grazie all’attuazione del secondo comma dell’art. 3 Cost., inerente all’eguaglianza sostanziale⁷. Quest’ultima può essere, a buon diritto, definita come «principio generale», disposizione «differenziantesi dalle altre, dette particolari, per una maggiore relativa generalità della (...) fattispecie e soprattutto per la funzione costruttiva e connettiva cui (...) adempie nella dinamica dell’ordinamento»⁸. Ed è questo carattere – proprio di tale norma giuridica – che rende il valore dalla stessa tutelato come fondante e costitutivo del sistema giuridico italiano contemporaneo, preconditione necessaria per garantire la democrazia stessa⁹.

Il rispetto, dunque, di tale norma – in tutte le sue declinazioni, ivi compresa quella della parità tra i sessi¹⁰ – costituisce uno strumento per misurare il grado di salute di uno Stato sociale di diritto¹¹.

Per tale ragione, incoraggiare e sostenere – con l’introduzione di specifiche previsioni legislative¹², oltre che tramite l’azione dei giudici delle leggi¹³ – l’eliminazione della

⁴ A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, 1971, 1565, come testimoniato in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 27.

⁵ A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, cit., 1565, come si evidenzia in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 27.

⁶ Si accenna, qui, al sistema per giudicare della legittimità costituzionale delle disposizioni, più incentrato sul comma secondo che sul comma primo, che pur dovrebbe esserne il padre: V. CRISAFULLI e L. PALADIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 33.

⁷ Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, 48. Dello stesso avviso L. PALADIN, *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Milano, 1965, 324 ss.: la ragion d’essere del principio di eguaglianza sostanziale riposa sulla «antica e ben fondata convinzione che una perfetta eguaglianza della legge, accompagnata dalla disparità profonda delle fortune e delle condizioni sociali, non rappresenti ancora un’adeguata reale garanzia; e debba dunque venire rafforzata mediante una riforma della stessa società civile».

⁸ V. CRISAFULLI, *La Corte e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 15.

⁹ G. BERTI, *Immagini e suggestioni del principio di uguaglianza*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol. I, Napoli, 2004, 187. Qui l’autore afferma: «Il principio di uguaglianza tra gli uomini può dunque iscriversi a ragione nella prima pietra dell’edificazione giuridica della società. L’uguaglianza è l’ispirazione di fondo e di contenuto dell’organizzazione sociale in cui si esprime al suo inizio l’ordinamento giuridico». Di nuovo, «L’uguaglianza si rivela come la condizione giuridica sia della dimensione formale sia della dimensione sostanziale della democrazia. Infatti, il principio di uguaglianza, insieme alla partecipazione, costituisce il presupposto necessario e fondamento di un sistema democratico»: A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 58.

¹⁰ A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 59: «Il tema del riequilibrio della composizione della rappresentanza in un’ottica di genere viene spesso rappresentato come condizione necessaria per il “completamento della democrazia”, così come specularmente la scarsa presenza femminile nei più alti livelli decisionali è considerata un “deficit democratico”».

¹¹ È necessario, infatti, riferirsi al secondo comma dell’art. 3 della Costituzione – al principio di eguaglianza sostanziale – perché tale valore acquisti una valenza concreta. In tal senso, è stato dichiarato dall’on. Lelio Basso, relatore della prima Sottocommissione: «non basta l’eguaglianza puramente formale, come quella caratteristica della vecchia legislazione, per dire che si sta costruendo uno stato democratico». Infatti, «l’essenza dello Stato democratico consiste nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale». Così, I Sottocommissione, seduta dell’11 settembre 1946, in A.C., VI, 338. Senza l’eguaglianza in senso sostanziale, si argomenta, non vi sarebbe libertà: «libero non è colui che ha un diritto astratto senza il potere di esercitarlo, bensì colui che oltre al diritto ha anche il potere di esercizio». Così, N. BOBBIO, *Politica e cultura*, Torino, 1955, 272; M. LUCIANI, *La produzione economica privata*, Padova, 1983, 131; A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002, 8. Sul rapporto tra il primo e il secondo comma dell’art. 3 Cost. ci si riferisce al legame tra liberismo e democrazia: così sottolineano, *ex multis*, V. CRISAFULLI E L. PALADIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 30.

discriminazione di genere costituisce un elemento centrale nel cammino verso una compiuta democrazia¹⁴.

Da qui deriva, dunque, il problema, analizzato dalla presente trattazione. Seppure, infatti, le disposizioni di rango costituzionale – oltre che nazionale e regionale¹⁵ – affermino, oggi, l’eguaglianza tra uomo e donna in ogni ambito della vita, sia privata che pubblica, il sesso femminile si vede – alla prova dei fatti – ostacolato nel raggiungimento di una posizione di potere e prestigio – soprattutto con riferimento alle cariche elettive – nel nostro ordinamento¹⁶.

Lo scopo di quest’analisi è quello di indagare, innanzitutto, quali siano state le principali innovazioni – normative e giurisprudenziali – che hanno attraversato il sistema giuridico italiano e che agitano, ancora oggi, la mente dei cittadini. Si procederà adottando una prospettiva nuova, basata su una lettura del fenomeno della discriminazione di genere nell’accesso alle cariche pubbliche in chiave storica e comparatistica. La finalità a ciò sottesa è di individuare – tramite strumenti di indagine ad oggi poco utilizzati – delle possibili soluzioni a tale problema.

1.1. *Il metodo: una prospettiva storica e comparata*

Il metodo prescelto si inserisce, innanzitutto, in un contesto di allontanamento dal rigido normativismo¹⁷, basandosi su un approccio che guarda all’esperienza. Rivolgersi alla realtà è fondamentale per comprendere se i diritti – astrattamente propugnati dalle carte costituzionali e dagli altri testi normativi – trovino una loro concretezza e un effettivo riscontro¹⁸.

¹² Si accenna, qui, al tema delle azioni positive (che sarà analizzato successivamente), oltre che alle disposizioni introdotte dalla normativa elettorale nazionale e regionale.

¹³ Si fa, in questa sede, riferimento all’importanza che svolge la giurisprudenza – in particolare, quella costituzionale – nell’ordinamento giuridico italiano contemporaneo.

¹⁴ A tal proposito, è d’uopo ricordare le parole di Teresa Mattei, seduta pomeridiana, Assemblea costituente, 18 marzo 1947. Quest’ultima così si esprimeva: «Non vi può essere (...) un solo passo sulla via della democrazia, che non voglia essere solo formale ma sostanziale, non vi può essere un solo passo sulla via del progresso civile e sociale che non possa e non debba essere compiuto dalla donna insieme all’uomo, se si voglia veramente che la conquista affermata dalla Carta costituzionale divenga stabile realtà per la vita e per il migliore avvenire d’Italia».

¹⁵ Si rinvia, nuovamente, alla legislazione nazionale in tema di azioni positive, che, sotto diversi profili, è rivolta ad assicurare ed incoraggiare la parità tra i due sessi, oltre che alla normativa – nazionale e regionale – riguardante la regolamentazione delle competizioni elettorali.

¹⁶ I fatti parlano da soli: è vero che la percentuale di donne in governi e parlamenti è raddoppiata, passando dal 12% del 1995 al 24,3% del 2019, ma gli uomini hanno ancora il 75,7% dei seggi in Parlamento. Così E. GIOMI, *Se il ruolo di vittima è il più visibile nei media*, in *la Repubblica*, 4 settembre 2020, 28 (a margine). Sul legame, inscindibile, tra il concetto di eguaglianza, di democrazia e di rappresentanza politica si veda A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 58: «Il sodalizio tra principio di uguaglianza – soprattutto sostanziale – e suffragio universale, rende possibile la formazione di uno Stato effettivamente rappresentativo».

¹⁷ Normativismo che continua ad essere predominante, a causa delle consolidate tradizioni metodologiche dei giuristi in genere e dei costituzionalisti in specie. Tuttavia, non è mancato chi ha ritenuto una simile prospettiva inadeguata, allorché le trasformazioni istituzionali sono divenute così rapide, da non essere suscettibili di una definizione puntuale e, per così dire, statica. Ad ogni buon conto, poiché qui si tratta soltanto di un cenno, che chiarisce quale è la prospettiva assunta da chi scrive, mi limito a rinviare, per tutti, ad AA.VV., *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, S. Cassese (a cura di), Milano, 2002.

¹⁸ M.C. NUSSBAUM, *Diventare persone*, Bologna, 2001, 23: «(...) le donne subiscono gravi ineguaglianze malgrado una promettente tradizione costituzionale». Qui ci si riferisce alla situazione indiana, ma queste parole si iscrivono in una prospettiva più ampia, che vede le cittadine delle democrazie contemporanee legate dai medesimi problemi. In particolare, si ricordi che il superamento del formalismo giuridico negli Stati Uniti è stato avviato dall’*Associate Justice* della *Supreme Court* Oliver Wendel Holmes, il quale sosteneva che «La vita del diritto non è mai stata logica, ma esperienza. Le necessità del periodo, le prevalenti dottrine morali e politiche, le intuizioni di public policy deliberate o inconscie, persino i pregiudizi che i giudici condividono con i loro confratelli hanno fatto assai più del sillogismo nel determinare le regole attraverso cui gli uomini devono essere governati». Così riporta V. BARSOTTI e V. VARANO (curr.), *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, Torino, 2018, 340.

Per condurre tale disamina sarà opportuno prendere in considerazione, in primo luogo, l'evoluzione che il ruolo delle donne in politica ha subito nel corso del tempo, volgendo, quindi, l'attenzione alla dimensione storica. Molte sono state, infatti, le figure femminili che hanno influenzato le sorti di regni e principati, senza, però, comparire ufficialmente come artefici di tali cambiamenti¹⁹. Basti pensare all'influenza esercitata da alcune celebri donne dell'età augustea sulla politica del *princeps*. Fondamentali, infatti, nella crescita del neo-nato Impero romano, la sorella, la moglie e la figlia di Augusto ne segneranno il cammino e le scelte con determinazione, rendendosi, in modi diversi, indispensabili. In particolare, sono le personalità – opposte ma sempre legate – di Livia e Giulia che attraggono maggiormente la fantasia degli studiosi: la prima, devota e casta matrona, descritta dai contemporanei come astuta e calcolatrice; la seconda, ribelle e anticonformista figlia del padrone di Roma, pedina delle sue politiche di alleanze matrimoniali e, infine, sua nemica²⁰.

Le vicende di queste donne dimostrano come nel mondo antico, nonostante da un punto di vista prettamente normativo non fosse riconosciuto loro alcun diritto politico di elettorato attivo o passivo²¹, queste ultime fossero riuscite, comunque, a raggiungere le più alte sfere del potere, determinandone, a volte, i fatali esiti²². Ciò che ci insegnano questi personaggi è l'importanza di adottare uno sguardo diverso, di attenzione all'esperienza individuale, che può influenzare – anche significativamente – il mondo sociale e giuridico²³. Tale visione ha inaugurato un vero e proprio nuovo genere letterario, che analizza le storie dei singoli per comprendere i grandi mutamenti degli ordinamenti²⁴.

¹⁹ E. CANTARELLA, *L'ambiguo malanno. Condizione e immagine della donna nell'antichità greca e romana*, Milano, 2010, 208 ss.

²⁰ E. CANTARELLA, *L'ambiguo malanno*, cit., 209: «la letteratura presenta figure di donne ben diverse dalle antiche *matronae*: donne che esibiscono la loro cultura parlando in greco, che frequentano i bagni pubblici, che si allenano alla lotta e partecipano alle cacce, bevono vino, si truccano, divorziano come e quando vogliono, giungendo (...) a cambiare cinque mariti in otto anni».

²¹ E. CANTARELLA, *L'ambiguo malanno*, cit., 201 ss.

²² E. CANTARELLA, *L'ambiguo malanno*, cit., 208 ss.

²³ Sull'importanza di tale aspetto si segnala che la stessa letteratura dimostra – sempre di più negli ultimi anni – come il ruolo delle donne sia stato determinante in molte note vicende storiche, in una prospettiva di rivalutazione del ruolo delle stesse, soprattutto con riferimento al mondo della politica. Così, ad esempio, ha fatto G. SULPIZI, *Sotto il segno di Venere. Giulia, figlia dell'imperatore Augusto*, Parma, 2014. In quest'opera si mette chiaramente in luce, tramite la forma letteraria del romanzo, la complessità della vita della figlia di Augusto, che, anche se educata per incarnare il modello della perfetta matrona romana, si ribella alle regole e alle convenzioni e partecipa in prima persona agli eventi del suo tempo. Allo stesso modo descrive il personaggio L. BRACCESI, *Giulia, la figlia di Augusto*, Bari, 2014, in S. NICCOLAI, *Donne: oggetti o soggetti dell'uguaglianza e del diritto?*, in B. Pezzini e A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 312- 313 si sostiene, infatti, che: « (...) non si può rendere giustizia alle donne (...) se (...) la loro *esistenza soggettiva* fatta di esperienze che hanno composto storia e trama sia della società, sia di singole biografie, se la loro natura è preclusa all'indagine, alla nomina, se l'essere donna (...) è fatto coincidere con una serie infinita di mutevoli costrutti sociali, (...) in cui le donne (...) non hanno mai avuto alcuna parte attiva». L'impostazione di Niccolai è volta a delineare una nuova nozione di diritto, il quale, se «sottoposto a un'indagine soggettiva», «ci appare, al pari della lingua, il risultato proprio di quella serie infinita di attività, anche se modeste, frutto di collaborazione e cooperazione»: così, S. NICCOLAI, *ivi*, 300, che, a sua volta, riprende la tesi di A. GIULIANI, *Contributi ad una nuova teoria pura del diritto*, Milano, 1954, 178.

²⁴ Questo nuovo genere letterario è nato con riferimento alle figure dei singoli giudici costituzionali, determinando una riflessione sul loro percorso personale e professionale. «La rivisitazione della *law in action*, processo in corso nelle democrazie contemporanee attraverso molteplici *legal genres*, compreso quelle della letteratura e saggistica che fa capo ai singoli giudici costituzionali, si realizza (...) attraverso la riflessione non solo sulla fattualità degli eventi ma, anche, sulla scorta della stessa esperienza, carriera e capacità del singolo giudice di prendere posizione ed esprimere pubblicamente il proprio pensiero. E ciò (...) non può che risultare (...) correlato alla dimensione emotiva del giudice stesso»: così, G. TIEGHI, *Educare, non solo decidere. Nuovi scenari dalle recenti opere dei giudici costituzionali Grossi e Sotomayor*, in *Rivista AIC*, n.1/2020, 171-172. Si noti, poi, come, negli Stati Uniti, esista un movimento noto come “*Law and Literature*”, che sostiene l'importanza degli studi letterari nella formazione del giurista contemporaneo: la letteratura può, infatti, influenzare profondamente il mondo del diritto e dell'interpretazione giudiziale. Così testimoniano V. BARSOTTI e V. VARANO (curr.), *La tradizione giuridica occidentale*, cit., 342.

Sono le azioni, le battaglie e le scelte degli uomini e delle donne – del passato, come del nostro tempo – che influenzano ciò che siamo e il mondo in cui ci muoviamo. Se non vi fosse stata la forza e la determinazione di Mary Wollstonecraft, che difese i diritti del suo sesso, non sarebbe mai stata affrontata nel Settecento la questione della partecipazione delle donne alla vita pubblica²⁵.

Nonostante, però, le posizioni espresse dalla scrittrice inglese e dai suoi contemporanei illuministi – propugnanti la famosa *égalité* –, il “sesso debole”, nel XVIII e nel XIX secolo, non si vide riconoscere alcun diritto politico²⁶. La parità resta, dunque, in tale periodo storico, prerogativa maschile e non coinvolge le donne, che, pure, ebbero modo, in Europa e non solo, di contribuire al progresso culturale e sociale dei propri Paesi²⁷.

Dovranno, infatti, passare diversi lustri prima che il genere femminile sia ufficialmente ammesso a ricoprire uffici pubblici. E ciò, non senza conseguenze.

È il 2 giugno 1946 la data maggiormente significativa a tal riguardo²⁸. Da una parte, poiché è in questo momento che le donne sono ammesse per la prima volta al voto, senza distinzione alcuna rispetto alle controparti maschili²⁹. Dall'altra, poiché in quelle elezioni – per la composizione dell'Assemblea costituente – furono scelte diverse figure femminili, cinque delle quali entrarono, altresì, a far parte della Commissione dei Settantacinque, contribuendo, così, direttamente, «alla stesura della proposta di Costituzione»³⁰.

Ciò che risulta interessante sottolineare è che le Costituenti non concentrarono il loro lavoro sulle tematiche considerate come prettamente “femminili”³¹, ma diedero il loro contributo a

²⁵ M. WOLLSTONECRAFT, *Sui diritti delle donne*, Milano, 2010. Sosteneva, infatti, di «non desiderare che le donne abbiano potere sugli uomini, ma su se stesse», come ricorda L. IPPOLITO, *La statua nuda della (prima) femminista indigna le eredi*, in *Corriere della Sera*, 12 novembre 2020, 23. In quest'articolo si ironizza su come la Wollstonecraft, dopo secoli dalla sua morte, continui a restare al centro del dibattito. Molte femministe inglesi, infatti, si sono opposte alla statua dedicatela a Londra, che la rappresenta nuda: immagine irrispettosa, oltre che poco veritiera.

²⁶ M. WOLLSTONECRAFT, *Sui diritti delle donne*, cit., 7: «Le donne avranno pur diritto di salire alla tribuna, se hanno quello di salire al patibolo». La critica della scrittrice del Settecento esprime chiaramente ciò che sostiene, con riferimento alla Rivoluzione francese, M. PEDRAZZA GORLERO, *Congetture costituzionali*, cit., 256: «L'eguaglianza sarà chiamata a conservare la differenza sessuale come differenza originaria» nelle dottrine contrattualistiche. Secondo, infatti, le prospettive e le teoriche delineate da pensatori quali Locke e Hobbes, oltre che da illuministi quali Voltaire e Rousseau, i cittadini sono titolari di alcuni diritti inalienabili, tra cui rientra anche l'eguaglianza. Tale principio, però, non si applica ad alcune differenze che vengono definite come “originarie”. Tra queste, si annovera anche la differenza sessuale.

²⁷ L'eguaglianza, dunque, costituisce un principio, la cui affermazione resta, dalla fine del Settecento ai primi decenni del Novecento, circoscritta, in molti Paesi europei che, pure, avevano subito l'influenza delle “Rivoluzioni atlantiche” (quella americana e francese, sulla scorta della nota definizione di J. Godechot, cui si accennerà *infra*), al solo sesso maschile, bianco e borghese. Così chiarisce, nel suo contributo, M. PEDRAZZA GORLERO, *Congetture costituzionali*, cit., 256 ss.

²⁸ L'importanza della dimensione storica della Costituzione stessa è sottolineata da S. NICCOLAI, *Donne: oggetti o soggetti dell'uguaglianza e del diritto?*, cit., 311, in cui si afferma che «Il costo della scelta di interpretare la Costituzione come progetto normativo di società è stato trascurare che la Costituzione, pur nuova, affonda le radici nella storia, e in particolare nella storia del diritto, è storia».

²⁹ In questa data le donne esercitarono per la prima volta il diritto di elettorato attivo e passivo: M. CARTABIA, *Attuare la Costituzione: la presenza femminile nelle istituzioni*, in M. D'Amico e S. Leone (a cura di), *La donna dalla fragilitas alla pienezza dei diritti?*, Milano, 2017, 15 ss.; M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, in B. Pezzini e A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 20.

³⁰ Si tratta di Angela Gotelli, Maria Federici, Nilde Iotti, Angela Merlin e Teresa Noce, come testimonia M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, cit., 21. La Domenica del Corriere (4 agosto 1946) le descriveva così: «Laureate o lavoratrici, tutte hanno cooperato con slancio al movimento femminile, alla resistenza e alla lotta clandestina e giungono in Parlamento con una esperienza dei problemi sociali che renderà particolarmente interessante la loro attività alla Costituente». Così il cronista di Montecitorio, *Le 21 donne alla Costituente*, in *La Domenica del Corriere, Supplemento illustrato del Corriere della Sera*, 4 agosto 1946, 3.

³¹ Le donne non devono accedere ad incarichi pubblici perché legate a tematiche più “femminili” o perché dotate di una sensibilità che le rende maggiormente indicate a trattare di certe questioni. Così, S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#). Rassegna, Bologna-Roma, 31 marzo 2019, 3. L'idea, al contrario, che le donne siano dotate di una sensibilità superiore risiede in

questioni non direttamente collegate alla funzione e al ruolo della donna nella società³², con ciò sottolineando il grande senso di responsabilità che esse ritenevano gravare sulle proprie spalle in seguito alle elezioni³³.

Ed è proprio questa responsabilità che le fece agire insieme: nonostante le loro diversità, chiesero l'introduzione di numerosi principi attinenti alla parità tra i sessi – nella vita privata, professionale e pubblica –, «in virtù di una sintonia con la società femminile più avanzata e rispetto alla quale avevano un mandato da realizzare»³⁴.

Si deve, non a caso, all'on. Angela Merlin l'introduzione al comma 1° dell'art. 3 Cost. dell'espressione «senza distinzioni di sesso», che precisa e qualifica il divieto di discriminazione di genere³⁵. Ed è stata Teresa Mattei a chiedere l'aggiunta delle parole «di fatto» nel predetto articolo, sottolineando che la mera parità formale non potesse essere considerata come sufficiente³⁶.

In particolare, però, risulta centrale sottolineare l'apporto del sesso femminile alla formulazione dell'art. 51 Cost., riguardante la parità di accesso alle cariche pubbliche. Nel Progetto di Costituzione delineato dalla I Sottocommissione compariva una formula molto discussa, nella quale si enunciava che l'accesso alle cariche pubbliche sarebbe stato consentito a «Tutti i cittadini d'ambo i sessi (...) in condizione d'eguaglianza, conformemente alle loro attitudini, secondo le norme stabilite dalla legge»³⁷. Particolarmente difficile fu togliere ogni riferimento alle «attitudini» dal testo costituzionale: mantenerlo avrebbe autorizzato, altrimenti, il legislatore a derogare apertamente alla parità dei sessi. Non a caso, l'on. Meuccio Ruini arrivò a sostenere che questa previsione avrebbe consentito al Parlamento di presumere «che per determinati posti le donne non hanno attitudine»³⁸. Si arrivò, infine, soprattutto grazie all'intervento dell'on. Maria Federici, alla sostituzione di questo termine con il più generico e neutro riferimento ai «requisiti» prescritti dalla legge³⁹, giungendo, così, alla versione – ante riforma del 2001 – dell'art. 51 Cost.⁴⁰.

Ciò che rileva dall'analisi fin qui condotta è che, significativamente, il legislatore costituente è stato molto più cauto nell'affermare la parità tra donne e uomini con riferimento all'accesso alle cariche pubbliche, non approdando – in un primo momento – ad una prospettiva «*sex blind*»⁴¹.

molti pensatori, esponenti del c.d. femminismo della differenza. In particolare, si accenna qui alla corrente statunitense, la cui pensatrice fondamentale è C. GILLIGAN, *In a different voice*, Cambridge, 1982.

³² «(...) come il sistema scolastico, il diritto di proprietà, le Regioni, la partecipazione dei lavoratori ai consigli di gestione delle imprese la riforma agraria»: M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, cit., 23.

³³ M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, cit., 23.

³⁴ M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, cit., 23.

³⁵ M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, cit., 24. L'on. Merlin portò l'attenzione sul «concetto dell'uguaglianza dei diritti della donna nei confronti dell'uomo» durante i lavori della III Sottocommissione, 13 settembre 1946.

³⁶ «Le donne italiane desiderano qualche cosa di più esplicito e concreto che le aiuti a muovere i primi passi verso la parità di fatto, in ogni sfera, economica, politica e sociale, della vita nazionale»: così, l'on. Teresa Mattei, seduta pomeridiana, Assemblea costituente, 18 marzo 1947. Per un approfondimento sul tema si veda P. PACINI, *La Costituente: storia di Teresa Mattei: le battaglie della partigiana Chicchi, la più giovane madre della Costituzione*, Milano, 2011.

³⁷ M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, cit., 27.

³⁸ Presidente Meuccio Ruini, seduta pomeridiana, Commissione per la Costituzione, 25 gennaio 1947.

³⁹ Fu la stessa on. Federici ad affermare, durante la discussione attinente all'art. 51 Cost. in Assemblea costituente, del 22 maggio 1947: «Noi donne di tutti i settori dell'Assemblea abbiamo colto un'intenzione particolare, e cioè che si volesse limitare alle donne la possibilità di accedere ai pubblici uffici o alle cariche elettive (...). Noi vediamo in questa formulazione due barriere che desideriamo siano abbattute (...). Poiché le attitudini non si provano se non col lavoro, escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli».

⁴⁰ Art. 51, 1° co., Cost., che, nella sua vecchia formulazione, recitava: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

⁴¹ Così, M. CARTABIA, *Attuare la Costituzione: la presenza femminile nelle istituzioni*, cit., 18, laddove afferma che «la Costituzione richiedeva alla legge di essere cieca». Non stupisce, infatti, che sia proprio questa disposizione normativa a destare un vivo dibattito in seno alla dottrina. Fondamentale sul tema risulta essere l'apporto di studiosi come Paladin e Crisafulli, i quali sostengono che la riserva di legge, contenuta nell'art. 51 Cost. licenziato

È stata la Corte costituzionale, però, a dare una svolta all'applicazione del sopracitato articolo, con la celebre [sentenza n. 33/1960](#), laddove si è arrivati ad affermare «la portata precettiva del principio di eguaglianza in materia di accesso ai pubblici uffici, rimuovendo la norma che escludeva le donne da moltissimi impieghi pubblici»⁴². Questa nuova interpretazione intervenne a Costituzione invariata⁴³, ma è fondamentale per testimoniare la forza creatrice della giurisprudenza costituzionale e il suo valore di *inventio*⁴⁴.

Tale visione si spiega con una mutata sensibilità che si fa strada nella stessa Consulta e che, già negli anni '60 del secolo scorso, sembra contaminare l'Europa tutta e il mondo occidentale. Da qui deriva la necessità, per condurre un'analisi del tema della discriminazione di genere nell'ordinamento italiano contemporaneo, di guardare anche all'estero, utilizzando il metodo della comparazione per osservare, con nuovi occhi, la stessa infelicità che accomuna molte donne⁴⁵.

Il legame tra il sistema giuridico italiano e statunitense, in particolare, è antico e affonda le sue radici in una matrice costituzionale comune, nata dal tempo delle «Rivoluzioni atlantiche» settecentesche⁴⁶. È, dunque, in queste circostanze che viene a delinearsi un cammino condiviso, che unisce le due sponde dell'Oceano, il Paese di George Washington e il continente europeo⁴⁷. Oggi,

dall'Assemblea, «non avrebbe in alcun modo potuto intendersi come autorizzativa di una disparità di sesso». In particolare, V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in *Giur. cost.*, 1958, come commento alla [sentenza della Corte costituzionale n. 56/1958](#). A contrario, Esposito sostiene che «nel suo complesso l'art. 51 Cost. andava letto come una norma che impediva solo forme generali di esclusione delle donne da tutti i pubblici uffici, consentendo invece preclusioni in relazione a specifici incarichi, in ragione della presunta minore idoneità delle donne a svolgerli». Sul dibattito tra gli studiosi si veda, per una trattazione più ampia, U. POTOSCHINIG, *Art. 97 (art. 51)*, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994, 371, oltre che C. SICCARDI, *Il ruolo della dottrina nell'evoluzione del principio di parità di genere nell'accesso alle cariche elettive e ai pubblici uffici*, in M. D'Amico e S. Leone (a cura di), *La donna dalla fragilità alla pienezza dei diritti?*, cit., 263 ss.

⁴² Si vedano le riflessioni di V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, cit., 564 ss.; C. ESPOSITO, *Il sesso e i pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1960, 568 ss.; C. MORTATI, *L'accesso delle donne ai pubblici uffici*, *Dem. e Dir.*, 1960, 147.

⁴³ M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile. Donne e Assemblea costituente*, cit., 41.

⁴⁴ Secondo la nozione elaborata da P. GROSSI, *L'invenzione del diritto: a proposito della funzione dei giudici*, in *L'invenzione del diritto*, Bari-Roma, 2017, 126, attinente al «reperimento» del significato proprio delle disposizioni. Il giudice, in questo modo, diventa «il più autentico garante della crescita di un ordinamento giuridico, della sua perenne storicità e, pertanto, della sua salutare coerenza al divenire sociale» (ivi, 129).

⁴⁵ Sull'importanza della comparazione, come strumento per analizzare le istanze comuni alle democrazie contemporanee, si veda, innanzitutto, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Milano, 2019, 5: «Per l'odierno studioso del diritto costituzionale l'impegno ad approfondire la tematica della comparazione si presenta particolarmente attuale a causa dell'intensificarsi dei rapporti fra le diverse aree geografiche che caratterizza il mondo contemporaneo e per il diffondersi di processi di collaborazione e integrazioni fra ordinamenti che richiedono confronti fra diverse concezioni dei valori costituzionali». Per una concezione c.d. realistica della Costituzione e della comparazione si rinvia anche a G. BOGNETTI, *L'oggetto e il metodo*, in AA.VV., *Diritto costituzionale comparato*, tomo I e II, P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), Roma-Bari, 2014, 723 ss. Le vicende del singolo Paese non sono, dunque, da considerare come elementi a sé stanti, bensì come aspetti inseriti in un ambiente dialogico, predisposto al confronto e alla «comparazione critica di idee»: così, M. BERTOLISSI, *Fiscalità Diritti Libertà. Carte storiche e ambiti del diritto*, Napoli, 2015, 39.

⁴⁶ Si accenna, in questa sede, alla celebre impostazione di J. GODECHOT, *Le Rivoluzioni (1770-1799)*, Milano, 1989. Il legame tra l'ordinamento statunitense e quello italiano è stato, poi, messo chiaramente in luce da U. VINCENTI, *Modello repubblicano, sovranità popolare e Costituzione del '48*, in *Riforme. Opinioni a confronto*, M. Bertolissi (a cura di), Napoli, 2015, 42 ss. Qui si delinea la comune origine del pensiero di filosofi come Rousseau e Voltaire e dei Padri costituenti americani, i quali, inoltre, guardano con ammirazione al modello della *Res Publica* romana.

⁴⁷ Le suggestioni e le relazioni tra gli ordinamenti europei e il sistema giuridico statunitense sono molte. Da una parte, è il Paese di George Washington che guarda alla romanità. Dall'altra, le idee della Rivoluzione inglese portano alla guerra d'indipendenza americana e questo slancio appassionato ispira i rivoluzionari francesi. Tali elementi sono stati oggetto dell'analisi condotta, tra i suoi numerosi contributi, da U. VINCENTI, *Modello repubblicano, sovranità popolare e Costituzione del '48*, cit., 42 ss. Sugli influssi delle teoriche giusnaturalistiche ed illuministe sulla Costituzione americana e, in particolare, sulla formulazione del *Bill of Rights*, si veda U. MATTEI e E. ARIANO (curr.), *Il modello di common law*, Torino, 2018, 124-125: qui si analizza l'impatto che tali visioni ebbero sul diritto costituzionale statunitense, grazie al fondamentale apporto della figura carismatica di James Madison.

esso risulta ancora più importante se si guarda alle dichiarazioni dei giuristi⁴⁸ e dei giudici costituzionali dei due ordinamenti, laddove si arriva ad affermare che sussistono delle somiglianze tra l'operatività della Corte costituzionale italiana e della Corte Suprema statunitense⁴⁹.

Non è un caso, dunque, che si delinei la necessità di studiare la condizione femminile in entrambi questi Paesi tramite un approccio – quello della comparazione sincronica e diacronica tra ordinamenti – fino ad ora poco utilizzato. Così facendo, si può, dunque, notare un tratto distintivo delle donne – italiane e non – che nel Novecento hanno raggiunto incarichi di potere: la loro strenua lotta nel tentativo di conciliare la loro immagine pubblica con quella privata e affettiva e superare gli stereotipi legati al sesso⁵⁰. Nonostante, infatti, fossero stati compiuti molti passi avanti, la discriminazione di genere restava – e resta tutt'ora⁵¹ – un tema variamente e ampiamente dibattuto.

1.2. Alla prova dell'istituzionalismo: ancora un lungo cammino verso la parità per il genere femminile?

La questione della disparità di trattamento, con specifico riferimento all'accesso cariche pubbliche, costituisce una problematica di forte attualità, che evidenzia la distanza che – spesso, purtroppo – sussiste tra le disposizioni costituzionali e la loro pratica applicazione⁵².

Da qui, la necessità di guardare alla realtà, che mette in luce, con tragicità, come, in Italia e negli Stati Uniti, tale problematica risulti ancora presente, a causa del persistente atteggiamento e organizzazione interna dei partiti⁵³, oltre che per ragioni di carattere storico, sociale e culturale⁵⁴.

⁴⁸ Sull'importanza della comparazione euroatlantica si esprime G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 301 ss., arrivando a definire una «tradizione costituzionale comune». In particolare, egli sostiene che tratti distintivi della tradizione giuridica occidentale, sorti proprio sulla scia dell'Illuminismo e delle Rivoluzioni, siano la distinzione tra istituzioni giuridiche e religiose e tra politica e diritto: esse sono fondamentali perché capaci «di minimizzare le differenze tra *common law* e *civil law* sottolineando l'esistenza di un complesso di valori comuni ai due sistemi» (G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, cit., 303). Come lui, sulla comparazione in seno agli ordinamenti di tradizione occidentale, V. ZENO ZENCOVICH, *Comparing comparative Law*, in G. Resta, A. Somma e V. Zeno Zencovich (a cura di), *Comparare*, Milano, 2020, 232.

⁴⁹ Che le due Corti si stiano muovendo, nel corso degli ultimi decenni, verso una direzione comune lo testimonia S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, 165: «la somiglianza sta nella tendenza delle due Corti a considerare non il *law in books* ma il *law in action* (non le prescrizioni normative, ma le norme in quanto applicate)». Più ampiamente, nel corso di tutta l'opera l'autore, ex giudice della Corte costituzionale italiana, sottolinea l'importanza della comparazione, in particolare tra il sistema giuridico italiano e statunitense. Come lui, P. GROSSI, *Percorsi nel giuridico pos-moderno*, in *L'invenzione del diritto*, cit., 101: afferma che oggi vi è un fertile spazio di incontro tra sistemi di *civil law* e *common law*, in un mutato – e apertissimo – clima giuridico.

⁵⁰ M.C. NUSSBAUM, *Diventare persone*, cit., 102, laddove si rinvia al concetto di eguaglianza delle capacità. Tale nozione non vuol dire eliminare le differenze esistenti fra i sessi, ma considerarle come elementi di ricchezza, con lo scopo di dare nuova «attenzione per l'uguaglianza umana». Tali differenze sono, infatti, alla base di stereotipi di genere, che impediscono, di fatto, il raggiungimento della parità tra i sessi, come testimoniano, di nuovo, le esperienze di donne celebri. Basti pensare alla vicenda personale dell'*Associate Justice* della *Supreme Court* Ruth Bader Ginsburg, che, appena laureata, non riusciva a trovare lavoro come avvocato. Occupatasi da sempre dei diritti delle donne, era solita riprendere le parole della collega Sandra Day O'Connor: «*For both men and women the first step in getting power is to become visible to others, and then to put on an impressive show (...). As women achieve power, the barriers will fall*». Afferma, comunque, di aver visto grandi cambiamenti nel corso degli anni con riferimento alla condizione delle donne, ma «*one must acknowledge the still bleak part of the picture*»: così, R.B. GINSBURG, *My own words*, New York, 2016, XX.

⁵¹ Come si dimostrerà più ampiamente in seguito.

⁵² «La distanza tra regole costituzionali e (...) regolarità politiche esprime un'intollerabile divaricazione tra i suddetti modelli, dinanzi al quale non ci si può non interrogare sul grado di effettività della stessa Carta repubblicana»: così, L. VENTURA, *Diritto e fatti*, in questa *Rivista*, retro, 378. Il diritto – che dovrebbe essere guida della società civile e «assolvere ad una funzione, non solo descrittiva, ma anche e soprattutto “promozionale”» – non raggiunge sempre i risultati sperati: ivi, 379.

⁵³ Si accenna, in tale sede, ai sistemi di selezione dei candidati per le competizioni elettorali: le donne erano escluse sulla base di un meccanismo per cui le persone di potere avvertono come una minaccia l'avanzare di gruppi socialmente

Sulla scorta di tali considerazioni si può chiaramente constatare come le risposte date dall'istituzionalismo non siano adeguate: infatti, non sono in grado di assicurare la realizzazione dell'obiettivo dell'eguaglianza tra uomo e donna in tale ambito⁵⁵.

Adottando un approccio multidisciplinare⁵⁶, si arriva facilmente a comprendere la complessità e la mutevolezza del problema trattato⁵⁷: solo attraverso la precisione e il rigore del giurista e l'attenzione dello studioso di altre discipline – tra cui, ad esempio, la psicologia – si giunge a dare una corretta descrizione del fenomeno della disparità di genere, che sussiste nei due ordinamenti considerati, con riferimento all'accesso a pubblici impieghi⁵⁸.

In particolare, le indagini sugli stereotipi di genere, condotte dalla nota professoressa Alice Eagly⁵⁹, hanno dimostrato come sia la società stessa, con le sue strutture e i suoi pregiudizi, a

sfavoriti (in questo caso, le donne). Così si orienta A. DEL RE, *L'Europa per il riequilibrio della rappresentanza di genere*, intervento alla Camera dei Deputati in occasione del seminario "Genere e cittadinanza: cinquant'anni di politiche europee", Roma, 31 maggio 2007, 10.

⁵⁴ Anche dopo il 1948 si percepiva la necessità di evidenziare una netta separazione di ruoli tra l'uomo e la donna: il primo, infatti, era colui che era destinato all'esercizio dell'attività pubblica; la seconda era, invece, destinata alla cura della casa e della famiglia. Si evidenziava, inoltre, che, anche se la figura femminile si fosse avvicinata alla politica, avrebbe trovato numerose difficoltà a conciliare la propria occupazione con gli impegni familiari: ciò, quindi, rappresentava un ulteriore ostacolo alla partecipazione politica femminile. A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, 13.

⁵⁵ A.H. EAGLY e L.L. CARLI (curr.), *Through the labyrinth*, Boston, 2007, 27: «Because some women have moved into the most elite leadership roles, absolute barriers are a thing of the past. (...) we reveal the forces responsible for this increasing presence of women as well as for the continuing predominance of men, especially at the higher levels». Queste le dichiarazioni in merito agli Stati Uniti. Con riferimento all'Italia si nota come la posizione delle donne nei ruoli apicali sia ancora una questione all'ordine del giorno, soprattutto in tema di rappresentanza politica nazionale e territoriale: così testimonia L. GAITA, *Politica, parità di genere lontana nonostante le leggi per favorirla. I nodi? Ruoli apicali e differenze territoriali*, in *il Fatto Quotidiano*, 5 dicembre 2018. Sussiste, oggi, la necessità di rivedere gli approcci all'eguaglianza: infatti, «una più ampia comprensione della soggettività richiede di includere nella riflessione (...) le concrete circostanze che, in fatto, qualificano la differenza, riconoscendola ma impedendo al tempo stesso che si irrigidisca e si trasformi (...) in diseguaglianza». Così si è espressa A. SCHILLACI, *Pensiero delle donne ed esperienza giuridica: alcune riflessioni*, in B. Pezzini e A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 355. In questo senso si delinea l'importanza di operare un giudizio di ragionevolezza, come «strumento giuridico funzionale a restituire dignità, nel giudizio di eguaglianza, ai fatti e alle concrete condizioni di esistenza messe a comparazione» e come «strumento di articolazione critica del rapporto tra diritto e vita, in relazione al giudizio di eguaglianza tra situazioni» (ivi, 357). Concordano, *ex multis*, A. CERRI, *Spunti e riflessioni sulla ragionevolezza nel diritto*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2016, 625 ss.; F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Napoli, 2009, nonché AA.VV., *Ragione, ragionevolezza, esperienza (esperimento), dimensione oggettiva e storica della ricerca scientifica e giuridica*, Roma, 2007; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000. Contro, più in generale, un approccio istituzionalista si vedano le parole di E. STRADELLA, *Differenza, genere, pari opportunità e costituzionalismo: possibili intrecci. Brevi note*, in B. Pezzini e A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., 382: «(...) il diritto, operando strutturalmente attraverso stereotipi, svolge una funzione identificante (...) nella definizione di alcuni, in quanto definendo le proprie categorie sulla base di astrazioni delle relazioni umane, svuota gli individui del proprio significato e li riduce a vuoti simulacri».

⁵⁶ Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 16, che tratta dell'importanza di un approccio interdisciplinare: «Il cultore del diritto si mostra con formule prescrittive. Il giurista appare, normalmente, "più arido e limitato" rispetto ad altri studiosi, in quanto ciò che esula dalle predette formule prescrittive è destinato a rimanere estraneo all'indagine. Nel contempo, egli è talora più preciso di altri osservatori, in quanto le sue tesi debbono misurarsi con una specifica pratica, quale è quella dell'esperienza giuridica».

⁵⁷ Si tratta di una letteratura sconfinata, che, in questa sede, risulta limitata alle dissertazioni nate nell'alveo della scuola di psicologia, con riferimento, in particolare, agli studi sul genere di Alice Eagly. Quest'ultima ha condotto una lunga disamina sul tema del genere e degli atteggiamenti, con cui ha evidenziato che alcuni ruoli possono essere sessualmente tipizzati e che solo con l'incremento dell'assunzione di "ruoli maschili" da parte delle donne potrebbe verificarsi un cambiamento sostanziale negli stereotipi sessuali. La studiosa ha dimostrato, dapprima, con la sua vasta produzione accademica, come le figure femminili, nel corso della loro ascesa, si ritrovino costrette a fronteggiare un c.d. soffitto di vetro. Oggi, invece, Eagly parla di un "labirinto", di cui si dirà in seguito. Così spiegano M.A. HOGG e G.M. VAUGHAN (curr.), *Psicologia sociale. Teorie e applicazioni*, Milano-Torino, 2016, 210-211.

⁵⁸ A.H. EAGLY e L.L. CARLI (curr.), *Through the labyrinth*, cit., 30 ss.

⁵⁹ Professoressa di Psicologia della Northwestern University.

determinare una continua discriminazione tra il genere maschile e quello femminile⁶⁰. Non è un caso, infatti, che le donne che raggiungono le sfere più alte del potere politico siano generalmente malviste, definite come “bossy” o come “maschili”, rigide ed inflessibili “al pari di un uomo”⁶¹. Raramente, infatti, nell’immaginario collettivo queste figure femminili si vedono descritte come materne e affettuose: essendo, infatti, il campo della partecipazione pubblica storicamente assegnato agli uomini, tali aspetti risultano secondari, financo dannosi per quelle donne che si trovino ad accedere a tali uffici⁶².

Ciò testimonia, dunque, come non siano sufficienti dei meri mutamenti legislativi, per quanto essi possano risultare importanti nella tutela delle minoranze e dei soggetti discriminati. Tale circostanza risulta, infatti, delineata con particolare chiarezza nella metafora del “labirinto”, nel quale si vengono a trovare le donne che vogliono aspirare a posizioni di *leadership*: queste ultime rinvencono, ancora oggi purtroppo, numerosi ostacoli, di ordine psicologico e sociale, che impediscono loro di accedere a ruoli di primazia o potere⁶³.

È, poi, tramite l’adozione di un approccio comparatistico⁶⁴ che si può evidenziare come il vero problema delle democrazie contemporanee – che patiscono tale *vulnus* nella rappresentatività – sia dovuto ad impostazioni culturali, che attribuiscono ai due generi compiti e mansioni ben precisi⁶⁵.

⁶⁰ A.H. EAGLY e L.L. CARLI (curr.), *Through the labyrinth*, cit., 82-94, spec. 92: «*Political leadership has a decidedly masculine image. People believe that political offices require agentic characteristics more than communal ones*». In questa parte dell’opera, l’autrice analizza gli stereotipi di genere, arrivando ad affermare che, per ragioni storiche, culturali e sociologiche, donne e uomini sono sempre stati associati a veri e propri modelli comportamentali diversi.

⁶¹ A.H. EAGLY e L.L. CARLI (curr.), *Through the labyrinth*, cit., 92: «*Because of this perception, which was extraordinarily strong in the past, the few women who attained powerful political positions had little choice except to identify themselves in masculine terms*». Tra gli esempi storici citati dall’autrice si annoverano Elizabeth I d’Inghilterra, Margaret Thatcher, Indira Gandhi e Jane Byrne. Similmente laddove si afferma «*Because women are perceived to be less competent, ambitious, and competitive (i.e., less agentic) than men, they may be overlooked for leadership positions unless they present themselves as atypical women*»: così, L.A. RUDMAN e J.E. PHELAN, *Blacklash effects disconfirming gender stereotypes in organizations*, in B.M. STAW e R.M. KRAMER (curr.), *Research in Organizational Behavior*, Piscataway, 2008, 62 ss., spec. 66-67.

⁶² Di nuovo, A.H. EAGLY e L.L. CARLI, *Through the labyrinth*, cit., 92, oltre che 102: «*I don’t have a traditionally female way of speaking. (...) If I didn’t speak the way I do, I wouldn’t have been seen as a leader*». Come questa tendenza sia attuale lo testimonia V. MAZZA, *Le donne al potere prima di Kamala (ma soltanto in tv)*, in [Corriere della Sera online](#), 22 agosto 2020. Qui la giornalista, analizzando i personaggi femminili di potere delle serie tv americane, arriva a concludere come spesso queste donne siano rappresentate come fredde e spietate, calcolatrici e scaltre, disposte a tutto pur di raggiungere i propri obiettivi. Si tratta di donne che «hanno abbattuto il soffitto di cristallo», ma che devono ancora fare i conti con i pregiudizi e gli stereotipi di genere.

⁶³ Tra questi limiti si annoverano, *ex multis*, la resistenza ad accettare, per gli uomini, donne che occupino ruoli di *leadership* in settori tradizionalmente “maschili” (come la politica), la difficoltà del genere femminile di vedersi riconoscere le proprie autonome competenze e gli ostacoli, per il “sesso debole”, nel negoziare condizioni di lavoro vantaggiose e buoni salari. Ciò causa l’imprigionamento delle donne in un labirinto (da qui il titolo dell’opera) da cui è difficile uscire. Così argomenta A.H. EAGLY e L.L. CARLI, *Through the labyrinth*, cit., 161 ss.

⁶⁴ Per porre in essere la comparazione, tra diversi ordinamenti di *civil law* come tra ordinamenti di *civil law* e *common law*, fondamentale risulta «*La condivisione di una medesima tradizione costituzionale*». Solo così «*la omogeneità culturale si presenta (...) come uno dei presupposti della comparabilità*»: in questo senso, G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, cit., 309. Da qui, deriva l’importanza di un approccio comparatistico per delineare nuovi profili risolutivi ai problemi delle democrazie contemporanee: «*Astraendo da questo specifico profilo la tradizione costituzionale propria di un determinato ordinamento assume anch’essa una sua rilevanza in quanto caratterizza quel singolo ordine giuridico sia contribuendo a dare un proprio significato in sede interpretativa a singole specifiche disposizioni normative sia potendo essere utilizzata in caso di lacune ordinamentali per individuare un principio normativo*» (ivi, 312). Non a caso, si sostiene autorevolmente che «*Costituzionalismo è una forma di comunicazione tra culture che fa circolare idee*»: in tal senso, P. RIDOLA, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in AA.VV., *Diritto costituzionale comparato*, tomo II, Roma-Bari, 2009, 739. «*(...) la comparazione sincronica e diacronica (...) permette di indagare alle radici, piuttosto che mostrare solo le diverse foglioline dell’albero*»: questa l’immagine che Bertolissi condivideva con i suoi studenti, di solito in occasione della prima lezione del corso di Diritto pubblico comparato, allo scopo di spingerli «*a non fermarsi a ciò che appare evidente ad uno primo sguardo, ma a cercare “nuovi orizzonti, che aprano alla luce il nostro atrofizzato sapere” (...) “così lontano dalla realtà, così inerte di fronte al cambiamento”*». Così, G. TIEGHI, in AA.VV., *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in*

Combattere, dunque, tali idee e tale sistema di valori è il vero compito che il legislatore e la giurisprudenza – soprattutto quella costituzionale – dovrebbero imporsi.

Solo, infatti, tramite l'assicurazione del rispetto dell'eguaglianza – e, in particolare, dell'eguaglianza sostanziale – si potrà arrivare a definire un ordinamento giuridico basato sulla coesione sociale⁶⁶, uno dei cui elementi essenziali è rappresentato dalla partecipazione femminile al *decisioning process*⁶⁷.

Le differenze – biologiche e non solo – esistenti tra uomini e donne sono evidenti ed innegabili, ma ciò non significa che un sesso possa definirsi come “superiore” ad un altro. In Italia, come negli Stati Uniti, si dovrebbe, infatti, arrivare alla consapevolezza che la *gender diversity* costituisce una ricchezza per l'ordinamento e non, semplicemente, un numero da esibire⁶⁸ o un lessico da “aggiornare”⁶⁹. Centrale risulta, quindi, basarsi sulle capacità dei singoli e tenere conto delle aspirazioni individuali delle donne e degli uomini⁷⁰.

onore di Mario Bertolissi, Napoli, 2020, 377, riprendendo M. BERTOLISSI, *Prefazione*, in G. TIEGHI, *Fiscalità e diritti nello Stato costituzionale contemporaneo. Il contribuente partner*, Napoli, 2012, XIV.

⁶⁵ A.H. EAGLY e L.L. CARLI (curr.), *Through the labyrinth*, cit., 87, laddove si tratta della divisione del lavoro e della persistente associazione alla figura maschile di compiti dinamici, per assegnare, al contrario, alle donne mansioni più statiche, attinenti alla vita privata e familiare. Sull'importanza di guardare alle dinamiche – giuridiche e sociali – che coinvolgono le questioni di genere secondo una prospettiva comparata basti, in questa sede, accennare alle considerazioni svolte da E. IORATTI FERRARI, *Linguaggio giuridico e genere*, in S. Scarponi (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, Padova, 2016, 60-61, che esamina l'utilizzo di un linguaggio giuridico “di genere” negli Stati Uniti e in altri Paesi extraeuropei. La comparazione con l'ordinamento statunitense e l'operatività della Corte Suprema in tema *scrutiny* sulle discriminazioni basate sul sesso è trattata anche da E. STRADELLA, *Differenza, genere, pari opportunità e costituzionalismo: possibili intrecci. Brevi note*, cit., 372-373.

⁶⁶ Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2015, 20: «L'eguaglianza sostanziale e la coesione sociale condividono la comune aspirazione a correggere le imperfezioni della struttura sociali ascrivibili al divario tra i consociati in termini di risorse e di status sociale», oltre che A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2017, 5-6: «se il principio di eguaglianza (...) ha carattere *inclusivo*, ciò lo si deve proprio ai benefici effetti, alle reazioni sullo stesso prodotte dal principio di solidarietà: il valore che meglio di ogni altro illumina e orienta operatori e società civile nella soluzione delle più spinose questioni legate alla convivenza, specie di quelle che hanno riguardo alle relazioni in seno alle comunità multiculturali, sì da favorire l'integrazione nella salvaguardia dell'identità».

⁶⁷ Sull'importanza dell'apporto delle donne al mondo della politica e delle pubbliche relazioni – proprio a causa e in ragione dei diversi approcci che possono determinarsi in tal senso – si veda M. CAIELLI, *Per una democrazia duale: perché il genere nei nostri rappresentanti continua ad avere importanza*, in B. Pezzini e A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 94-95: «le donne sono un sesso (...), una connotazione dell'umanità». Le donne «rappresentano uno dei modi di essere dell'essere umano»: S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., 3.

⁶⁸ Il riferimento, critico, è al tema delle c.d. quote rosa. Come si vedrà in seguito, tali strumenti non sempre hanno effetti positivi e risultano difficilmente compatibili con un sistema costituzionale aperto al concetto di eguaglianza tramite la valorizzazione delle differenze.

⁶⁹ Se è vero che la lingua e la linguistica sono un segno dei tempi e della cultura in cui si vive, esse non possono sostituire la sostanza della parità tra uomini e donne. Difficile credere che basti declinare al genere femminile termini come “Ministro” e “Sindaco” per raggiungere la parità o che possano essere segnali incoraggianti in tal senso. Basti pensare alle critiche rivolte all'ex Presidente della Camera dei Deputati, Laura Boldrini – che aveva chiesto che tutte le cariche pubbliche, se riferite a donne, fossero declinate al femminile – da parte dell'emerito Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano: “Continuerò a chiamarti signora presidente come facevo con Nilde Iotti”. Così, F. STEFANONI, *Napolitano: «Orribile “Ministra”»*. Boldrini: «La società cambia», in [Corriere della Sera](#), 15 dicembre 2016.

⁷⁰ «(...) gli esseri umani sono diversi (...) in modi differenziati (...) nei fini e negli obiettivi»: si parla, quindi, di «eguaglianza della libertà di perseguire i nostri fini». Così, A.K. SEN, *La diseguaglianza*, Bologna, 1992, 123 e 125. Con riferimento specifico, inoltre, al c.d. approccio delle capacità, nella sua specifica declinazione relativa al genere femminile, si veda M.C. NUSSBAUM, *Diventare persone*, cit., 27. Quest'ultima parla di «*principio della capacità individuale*», sostenendo la necessità di guardare non solo all'astratta e formale affermazione dell'eguaglianza tra uomini e donne, ma anche e soprattutto alla possibilità per il sesso femminile di ottenere le risorse e l'indipendenza – economica e psicologica – rispetto alle controparti maschili. Tale *capabilities approach* è idoneo a realizzare una vita «autenticamente umana» e traduce «in termini pratici, dinamici e (...) socialmente situati il principio della persona come fine»: così spiega A. SCHILLACI, *Pensiero delle donne ed esperienza giuridica: alcune riflessioni*, cit., 359. Ciò

Lo sguardo del giurista contemporaneo deve, dunque, posarsi sulla sostanza, piuttosto che sulla forma, con la finalità di verificare se l'eguaglianza – vero e proprio valore del nostro sistema giuridico⁷¹ – sia assicurata, garantendo, così, la giustizia sociale⁷².

Partendo dal passato, di nuovo, si giungerà a comprendere quale possa essere il cammino che le generazioni future, in Italia come negli Stati Uniti, saranno chiamate a seguire, per approdare ad una nuova sensibilità, di educazione alla democrazia.

2. La risposta italiana: le azioni positive per combattere la discriminazione di genere nella rappresentanza politica

Il problema dell'esigua presenza femminile ai vertici della piramide economica, sociale e politica dei vari Paesi, europei ed extraeuropei, ha acquistato una grande rilevanza nel dibattito riguardante la parità di genere nelle società moderne. Non a caso, dunque, gli ordinamenti giuridici contemporanei non possono più prescindere dal contrasto e dalla prevenzione di atteggiamenti sessisti. Per questo, infatti, in tutti questi casi sono state definite varie misure "aggiuntive" per compensare situazioni diseguali⁷³.

Si è passati, dunque, da una fase di formale affermazione del divieto di discriminazione ad una fase successiva, in cui si è cercato di assicurare "effettività" ai diritti delle donne, attraverso la predisposizione di misure di protezione⁷⁴ volte a tutelare non solo il principio di eguaglianza formale, ma anche di eguaglianza sostanziale, secondo una prospettiva di solidarietà e giustizia sociale⁷⁵. Si arriva, così, a sancire non solo la semplice aspirazione a una pari dignità sociale "sulla carta", ma si giunge a prescrivere altresì che la Repubblica debba rimuovere gli ostacoli all'emancipazione femminile⁷⁶.

Tale obiettivo ha trovato una sua configurazione con l'applicazione delle "azioni positive"⁷⁷. Queste ultime si concretano in misure specifiche «dirette a trasformare una situazione di effettiva

non conduce, dunque, ad una «neutralizzazione delle differenze», poiché queste ultime sono fondamentali per delineare i limiti dell'autonomia dell'individuo, escludendone, così, la subordinazione e facendogli, al contrario, guadagnare dignità sociale (ivi, 360).

⁷¹ «Eguaglianza democrazia costituzione sono, come si è evidenziato, i termini ormai ineludibili dell'equilibrio – ancora recente, e dunque non esente da fragilità – che regge ed alimenta i processi di organizzazione della convivenza civile». Così argomenta A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, cit., 38. Così anche S. RODOTÁ, *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1999, 34 e ss. Questi sostiene che la democrazia è sfidata da se stessa, in un processo faticoso, continuamente a rischio.

⁷² Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 18: «L'eguaglianza è la pertinente risposta ad una incessante domanda di giustizia».

⁷³ A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit., 2.

⁷⁴ A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit., 2.

⁷⁵ A. DEL RE, *L'Europa per il riequilibrio della rappresentanza di genere*, cit., 11, oltre a A. DEL RE, voce *Rappresentanza*, in A. Ribero (a cura di), *Glossario. Lessico della differenza*, Centro Studi e documentazione pensiero femminile, Torino, 2007, 221 ss. Non a caso, si parla di "Equal justice under the law" come obiettivo che gli ordinamenti moderni dovrebbero raggiungere. In tal senso, P. BAKER e J. ZELENY, *Obama hails judge as "inspiring"*, in *New York Times*, 26 maggio 2009.

⁷⁶ A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit., 4.

⁷⁷ Si tratta di una tecnica di tipo teleologico: «non sono indicate le tipologie di azioni positive, il che lascia aperta la possibilità di discutere di tutte le possibili virtualità applicative del modello, ma le finalità, che configurano un rinvio 'evidente, smaccato' all'art. 3, comma 2, della Costituzione come 'ambiente assiologico di riferimento'». In tal senso A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, 228 ss., che riprende il pensiero di O. MAZZOTTA, *Eguaglianza, parità e pari opportunità*, in *Diritto del lavoro e diritto civile. I temi di un dialogo*, 1994, 482-483; A. BARBERA, *Una legge per le azioni positive*, in *Dir. prat. lav.*, Torino, 1991, 1237; F. LUNARDON, *Principio di uguaglianza, discriminazioni indirette ed azioni positive nella L. n. 125/1991*, in *GI*, 1992, 207; G. DE SIMONE, *Ancora su diritto diseguale ed eguaglianza sostanziale*, in *Nuove Leggi Civ. Comment.*, 1994, 21; B. PEZZINI, *Principio costituzionale di uguaglianza e differenza tra i sessi (a proposito della legge 125/1991 sulle azioni positive)*, in *Pol. Dir.*, 1, 1993, 58-59, secondo cui, in particolare, «il libero sviluppo della personalità femminile ottiene il sostegno sociale (cioè misure di rimozione degli ostacoli e misure

disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità»⁷⁸, che quindi «comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento, stabilito nell'art. 3, primo comma, della Costituzione»⁷⁹. Esse sono considerate, in altre parole, come «il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende ad innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate (...) al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico, politico»⁸⁰.

Tali strumenti, dunque, si configurano come espressioni dell'agire pubblico positivo, volto a correggere le diseguaglianze sostanziali, affinché sia garantita un'effettiva eguaglianza e parità⁸¹, vere e proprie estrinsecazioni del valore normativo del secondo comma dell'art. 3, idonee a rappresentare «il titolo giustificativo delle norme e degli atti indispensabili ad attuare il programma (di ottenere l'eguaglianza 'di fatto'), quand'anche si tratti di misure altrimenti incostituzionali»⁸².

La questione delle azioni positive in tema di rappresentanza politica, aventi lo scopo di incentivare la partecipazione delle donne alla competizione elettorale, è stata oggetto di un lungo dibattito.

Il legislatore, infatti, ha tentato di dare una soluzione al problema della sotto-rappresentazione femminile con riferimento all'accesso alle cariche pubbliche, introducendo delle "quote" elettorali⁸³. In seguito all'emanazione di tali norme ci si è interrogati – in dottrina e in giurisprudenza – riguardo alla natura di tali strumenti, arrivando a definirle ora come idonee ad influenzare lo stesso concetto di rappresentanza politica⁸⁴, ora come misure antidiscriminatorie.

Testimone – e interprete – del valore delle quote elettorali e della loro ammissibilità o meno nel nostro ordinamento è stata la Corte costituzionale, che, fin dagli anni '60⁸⁵, si è fatta carico di un importante compito: trovare un equo temperamento tra l'esigenza di tutelare il genere femminile

positive di intervento) perché e nella misura in cui rappresenta una risorsa di libertà e uguaglianza (partecipazione) per tutti». Sul tema si richiamano, inoltre, *ex multis*, L. FERRAJOLI, *La differenza sessuale e la garanzia dell'eguaglianza*, in *Dem. dir.*, 2, 1993, 49 ss.; M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in R. Bin e C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, 65 ss.; M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1995, 359 ss., oltre che in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *La parità tra i sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, Torino, 2003.

⁷⁸ Così definisce le azioni positive [Corte cost., sent. n. 109/1993, \(ud. 26/03/93\)](#).

⁷⁹ [Corte cost., sent. n. 109/1993](#), cit.

⁸⁰ [Corte cost., sent. n. 109/1993](#), cit.

⁸¹ A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit., 13.

⁸² L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit., 319. Lo stesso autore, però, avvertiva della necessità di giustificare le azioni volte a dare concreta attuazione al secondo comma dell'art. 3 Cost. con il programma sociale e il risultato che si vuole perseguire, «giacché la giustizia sociale si corrompe e si risolve in un mero pretesto di arbitri, se viene staccata dalle istanze di imparzialità dei provvedimenti e di imparzialità delle leggi». Come lui, V. ITALIA, *La deroga nel diritto pubblico*, Milano, 1977, 121 sottolinea che l'ammissibilità di misure derogatorie è subordinata alla loro rispondenza ad interessi tutelati dalla Costituzione.

⁸³ A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit., p. 14. Si accenna, qui, alle disposizioni contenute nella l. n. 81/1993, «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale». L'art. 5, in tema di «Modalità di elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti» sancisce che: «1. Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, l'elezione dei consiglieri comunali si effettua con sistema maggioritario contestualmente alla elezione del sindaco.

2. Ciascuna candidatura alla carica di sindaco è collegata ad una lista di candidati alla carica di consigliere comunale, comprendente un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai tre quarti. Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati (...). Infine, la l. n. 43/1995, «Nuove norme per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario»: art. 1, «In ogni lista regionale e provinciale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità più vicina».

⁸⁴ Quest'ultima esige di essere considerata come una «piena valorizzazione del concetto di *cittadinanza*, come elemento unificante le diversità esistenti nel corpo sociale (ed elettorale), compresa la diversità di sesso»: G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna-Roma, 2006, 51.

⁸⁵ Si rinvia, qui, a quanto già spiegato, con particolare riferimento a [Corte cost., sent. n. 33/1960](#).

– discriminato, ancorché non “minoranza” – e di garantire una parità di condizioni nell’accesso alle cariche pubbliche⁸⁶.

2.1. *La giurisprudenza costituzionale sul dibattito tema delle “quote rosa”: eguaglianza nei punti di partenza o metodi per conseguire risultati?*

Si è parlato a lungo di un processo di attuazione di una condizione di parità effettiva tra uomo e donna, definendolo come una «rivoluzione permanente»⁸⁷. Tale cammino ha coinvolto i due diritti politici per eccellenza, il diritto di eleggere e di essere eletti, che si incontrano con i due profili dell’eguaglianza, formale e sostanziale.

La concreta realizzazione dell’art. 3, 2° co., Cost. dal lato dell’elettorato passivo, in particolare, segue un lungo percorso, una «linea progressiva»⁸⁸, i cui tratti si ritrovano negli atti normativi statali e regionali, che definiscono le misure delle quote, e negli interventi della Corte costituzionale, relativi ad alcune di queste disposizioni⁸⁹.

Per queste ragioni – onde meglio comprendere la natura di detti strumenti – bisognerà considerare, innanzitutto, il disposto della [sentenza n. 422/1995 della Consulta](#). Questa pronuncia ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della l. n. 81 del 1993⁹⁰ – che aveva introdotto le quote per le elezioni nazionali, regionali e locali –, poiché in contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione. La Corte ha, dunque, stabilito che il diritto di elettorato passivo dovesse essere rigorosamente garantito in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali, con esclusione di qualsiasi differenziazione basata sul sesso, sia che essa riguardasse l’eleggibilità sia che riguardasse la candidabilità. Infatti, posto che «l’appartenenza all’uno o all’altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la ‘candidabilità’»⁹¹, poiché la possibilità di essere presentato come candidato «non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto»⁹². Si osserva, inoltre, che il meccanismo delle quote influenzerebbe, altresì, il carattere della rappresentanza politica, quale si

⁸⁶ A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, cit., 18 ss.; L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2017; P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell’esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”*, in F. Spitaleri (a cura di), *L’eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, 2013, 41 ss.; C. TRIPODINA, *1946-2016 La “questione elettorale femminile”: dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2016.

⁸⁷ S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, cit., 77.

⁸⁸ A. D’ALOIA, *Argomenti per uno statuto costituzionale delle azioni positive: uno sguardo all’esperienza italiana*, in L. Califano (a cura di), *Donne, politica e processi decisionali*, Torino, 2004, 34; A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell’ordinamento italiano*, in [Rivista AIC](#), n. 1/2016.

⁸⁹ Tra queste disposizioni si segnalano, in ambito statale: l. n. 81/1993, sull’elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale; l. n. 277/1993, recante modifiche al D.P.R. 30 marzo 1957, di approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei deputati; l. 8 aprile 2004, n. 90, recante “norme in materia di elezioni di membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell’anno 2004”; l. 6 luglio 2012, n. 96, recante “norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici”; n. 23 novembre 2012, n. 215. In tema, invece, di leggi regionali basti qui indicare: legge regionale (Friuli Venezia Giulia) n. 17/2007; l. reg. (Sicilia) n./2005; l. reg. (Valle d’Aosta) n. 22/2007; l. reg. (Abruzzo) n. 1/2002; l. reg. (Calabria) n. 25/2005; l. reg. (Marche) n. 27/2009; l. reg. (Lazio) n. 2/2005. Pone l’accento su questo punto P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell’esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”*, cit., 49-50, oltre che L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., 4.

⁹⁰ È censurato l’art. 5, secondo comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993 n. 81, riguardante l’«Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale», secondo cui «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi».

⁹¹ [Corte cost. sent. n. 422/1995, \(ud. 12/09/95\)](#).

⁹² [Corte cost. sent. n. 422/1995](#), cit.

configura «in un sistema fondato sulla democrazia pluralista, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica»⁹³.

Si arriva, così, ad affermare che il legislatore, con questo meccanismo, non avrebbe voluto porre in essere un'azione positiva, volta a rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, «bensì (...) attribuire loro direttamente quei risultati medesimi»⁹⁴.

La conclusione cui giunge la Corte opta, tra l'altro, per un richiamo al contenuto della Risoluzione n. 169/1988 del Parlamento europeo, nella quale si invitano i partiti politici – e non il legislatore – a stabilire quote di riserva per le candidature femminili. La Consulta, dunque, affermando che le quote elettorali sono illegittime, se disposte dalla legge, ma auspicabili, se adottate spontaneamente dai partiti, non ha fatto altro che prendere atto che il problema della condizione e della sotto-rappresentazione femminile nel nostro Paese è legato ad un fattore socio-culturale⁹⁵.

Sulla scia di tale impostazione, il legislatore è, poi, intervenuto, apportando una modifica alla formulazione degli artt. 51⁹⁶ e 117⁹⁷ Cost. Queste disposizioni si pongono come finalità la diretta attuazione del principio di eguaglianza, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale⁹⁸.

⁹³ [Corte cost. sent. n. 422/1995](#), cit. La nozione di rappresentanza che qui emerge si riconnette allo Stato liberale ottocentesco e deve, quindi, considerarsi come sganciata da qualsiasi appartenenza anche se riferita al sesso. Si argomenta che questa visione non può inserirsi nel nuovo contesto democratico. L'idea di neutralità che si delinea sulla base di questa sentenza necessita, infatti, di una rilettura, alla luce del riconoscimento dei diritti politici alle donne e dell'endemica sottorappresentazione delle donne nelle assemblee elettive. Non può, inoltre, ritenersi fondato l'argomento per cui eventuali interventi di sostegno alle candidature femminili producono un'alterazione dell'unitarietà ed unità della rappresentanza politica, dato che non è provato che le donne elettrici voterebbero solo donne o dovrebbero sentirsi rappresentati solo da donne. Questo profilo richiama il concetto di «rappresentanza speculare», come afferma W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna-Roma, 1995, 241 ss.

⁹⁴ [Corte cost. sent. n. 422/1995](#), cit.

⁹⁵ A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit., 19, oltre che [Corte cost. sent. n. 422/1995](#), cit. «È opportuno, infine, osservare che misure siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possono invece essere valutate positivamente ove 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. A risultati validi si può quindi pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare. Determinante in tal senso può risultare il diretto impegno dell'elettorato femminile ed i suoi conseguenti comportamenti. (...) Spetta invece al legislatore individuare interventi di altro tipo, certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, per favorire l'effettivo riequilibrio fra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive, dal momento che molte misure, come si è detto, possono essere in grado di agire sulle differenze di condizioni culturali, economiche e sociali». L'art. 49 Cost., che tutela la libertà di azione e organizzazione dei partiti politici, impedirebbe alla legge di includere qualunque misura di quota, ma lascerebbe il perseguimento del fine allo spazio intangibile di autodeterminazione dei partiti. Si presuppone, così, l'illegittimità costituzionale di qualunque misura legislativa condizionante l'autonomia dei partiti nella scelta delle candidature, prospettiva che pare non essere recepita dalla recente giurisprudenza. Così argomenta L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco (a proposito della sent. 422/1995 della Corte costituzionale)*, in ID., *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna-Roma, 2005, 236; M. OLIVETTI, *La c.d. "preferenza di genere" al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, in *Giur. cost.*, 2010, 84 ss.

⁹⁶ Art. 51, Cost.: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. (...)».

⁹⁷ Art. 117, 7° co., Cost.: «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».

⁹⁸ In tutte queste previsioni, però, si fa riferimento al concetto di "pari opportunità", espressione più "debole", in quanto già ricavabile dal 2° co. dell'art. 3 Cost. Non si tratta, invece, di "parità di accesso" alle cariche pubbliche, termini che erano presenti nelle proposte di modifica dell'art. 51 Cost. Tali espressioni, però, ancorché discusse, non sono state, infine, approvate. È stato, però, lo stesso legislatore ad affermare che la nuova versione dell'art. 51 Cost. sia dotata di una particolare incisività, superiore alle norme costituzionali già vigenti per il livello regionale. In particolare, il Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento ha affermato che il quadro costituzionale *ante* riforma del 2001 costituiva una «mera specificazione degli interventi previsti dal comma 2 dell'art. 3 della Costituzione»: tale quadro non permetteva – secondo quanto ha chiarito il Sottosegretario – di superare gli argomenti contenuti nella [sent. n. 422 del](#)

Si deve, quindi, arrivare a definire il concetto di pari opportunità come «occasione adeguata per mettere a frutto la capacità personale»⁹⁹, che comporta uno stretto legame tra gli articoli 2 e 3, 2° co. della Costituzione. In questo senso, dunque, «l'opportunità diviene (...) riconoscimento e garanzia della possibilità di scelta, intesa come autonomia nella costruzione del progetto personale di vita, e delle condizioni di effettività dell'autodeterminazione»¹⁰⁰.

La riforma del 2001 non è valsa, però, a cambiare la sensibilità dei partiti politici o degli elettori, al punto che vi sono state altre previsioni normative che hanno introdotto delle quote elettorali¹⁰¹.

Con la [sentenza n. 49 del 2003](#) la Consulta ha definito un nuovo orientamento: ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale riguardante una disposizione della legge elettorale della Valle d'Aosta, che imponeva l'obbligo di inserire nelle liste elettorali «candidati di entrambi i sessi», pena la dichiarazione di non validità delle stesse. A giudizio della Corte, le disposizioni oggetto di censura «stabiliscono 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 elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso»¹⁰².

Si è, dunque, precisato che il vincolo imposto per la formazione delle liste «opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa»¹⁰³ e 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»¹⁰⁴. La Corte ha, poi, negato che questa disciplina «non rispetti la parità dei sessi, cioè introduca differenziazioni in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura: sia perché la legge fa riferimento indifferentemente a candidati “di entrambi i sessi”, sia perché da essa non discende alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso»¹⁰⁵.

A sostegno delle proprie argomentazioni, la Consulta rileva che il comportamento dei partiti non è mutato sotto nessun profilo, rendendo, così, evidente la necessità di introdurre dei vincoli legali rispetto alle scelte di chi forma e presenta le liste¹⁰⁶. Non si configura, però, ad avviso della Corte, l'utilizzo di “azioni positive”, cioè di «misure legislative, volutamente diseguali»¹⁰⁷, che non possono investire il contenuto dei diritti fondamentali, quale è il diritto di elettorato passivo¹⁰⁸. Le

[1995](#). Il rappresentante del Governo arrivava, però, a constatare che «una volta modificato il quadro normativo attraverso l'imminente approvazione del nuovo testo dell'art. 51 della Costituzione, che rinvia ad appositi provvedimenti, potrà ritenersi che le norme oggi impugnate o altre ad esse equivalenti siano conformi al dettato costituzionale, perché solo allora sarà presente la necessaria copertura, allo stato mancante»: G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in Atti del Seminario Ferrara 16 novembre 2002, Torino, 16 ss.

⁹⁹ B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Napoli, 2009, 1163.

¹⁰⁰ B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1163; D. MORONDO TARAMUNDI, *Il dilemma della differenza nella teoria femminista del diritto*, Pesaro-Urbino, 2004, 126.

¹⁰¹ L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., 8. Dei mutamenti apportati dalla riforma costituzionale del 2001 si dirà più ampiamente nel prossimo paragrafo.

¹⁰² [Corte cost., sent. n. 49/2003, \(ud. 13/02/03\)](#).

¹⁰³ [Corte cost., sent. n. 49/2003](#), cit. «Questa limitazione, dunque, agisce prima dello svolgimento della competizione elettorale, nella quale intatta rimane la libertà di scelta degli elettori per liste e candidati»: «cade, così, il legame, prima affermato, tra candidabilità ed eleggibilità». L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., 9.

¹⁰⁴ [Corte cost., sent. n. 49/2003](#), cit.

¹⁰⁵ [Corte cost., sent. n. 49/2003](#), cit.

¹⁰⁶ «Squilibrio riconducibile sia al permanere degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici, sia al permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne una effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese». Così, [Corte cost., sent. n. 49/2003](#). Sottolineano quest'importante aspetto sia L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., 10, sia A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, cit., 20.

¹⁰⁷ L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., 10.

¹⁰⁸ L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., 10.

“quote rosa” vedono, quindi, modificarsi la loro natura, divenendo delle semplici misure antidiscriminatorie¹⁰⁹.

Tale vicenda è tornata all’attenzione del giudice costituzionale con plurime decisioni. Dapprima, occorre menzionare l’[ordinanza n. 39 del 2005](#), con cui la Corte ha esplicitamente affermato che le modifiche normative e giurisprudenziali intervenute rendono ormai impossibile interpretare l’art. 51 Cost. nell’ottica dell’eguaglianza formale, in quanto il nuovo testo della norma «assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini».

È, poi, con la [sentenza n. 4 del 2010](#) che la Consulta arriva a mutare definitivamente orientamento. Quest’ultima pronuncia ha ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, 3° co., della legge elettorale della Regione Campania, n. 4 del 2009, che introduceva una “preferenza di genere”. L’elettore poteva, infatti, esprimere uno o due voti di preferenza, ma, nel caso in cui lo stesso ne volesse esprimere due, una doveva riguardare un candidato di sesso maschile e l’altra un candidato di sesso femminile. La Corte respinge tutti i tre motivi di illegittimità costituzionale e lo fa partendo dalla medesima considerazione: vi è, nel momento in cui si pone la pronuncia, un rinnovato e consolidato quadro statutario e costituzionale¹¹⁰, volto a dare attuazione all’eguaglianza sostanziale.

La Consulta arriva, dunque, a rivedere i propri precedenti¹¹¹, interrogandosi se l’introduzione di quote elettorali sia idonea a prefigurare un certo risultato, assegnando, così, «ai candidati dell’uno o dell’altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri»¹¹².

Si giunge, così, ad affermare che la doppia preferenza ha carattere solo facoltativo per l’elettore: da qui deriva la necessaria considerazione per cui, ad avviso del giudice costituzionale, non si avrebbe alcuna «alterazione artificiosa della rappresentanza consiliare»¹¹³. La disposizione, quindi, «rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone»¹¹⁴, assumendo natura «promozionale ma non coattiva»¹¹⁵. Queste disposizioni elettorali sono, di conseguenza, attuate senza «comprimere o condizionare nel merito»¹¹⁶ le scelte dell’elettore, esprimendo, così, delle preferenze che possono assumere anche la forma della «condizione di genere»¹¹⁷. Si tratta di una «facoltà aggiuntiva»¹¹⁸ in capo all’elettore, volta ad ottenere il risultato di un’azione positiva, ma in modo indiretto ed eventuale¹¹⁹. L’impostazione della Corte, in definitiva, si radica su una definizione delle quote elettorali come misure antidiscriminatorie¹²⁰.

Da ultimo è stata la [sentenza n. 81 del 2012](#) a sancire un altro importante principio, «sostenendo che la discrezionalità politica [anche a livello regionale] incontra un limite nell’esistenza di un

¹⁰⁹ M. D’AMICO, *Il legislatore reintroduce le quote rosa?*, in *Studium iuris*, Milano, 2004, 434 ss., spec. 438; G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in C. Calvieri (a cura di), *Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Torino, 2006, 15-16; L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49*, Milano, 2010, 367.

¹¹⁰ L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., p. 15; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, cit., 20.

¹¹¹ Si rimanda, qui, alle considerazioni svolte riguardo le due sentenze antecedenti a quella del 2010 in tema di quote rosa.

¹¹² [Corte cost., sent. n. 4/2010, \(ud. 14/01/10\)](#).

¹¹³ [Corte cost., sent. n. 4/2010](#), cit.

¹¹⁴ [Corte cost., sent. n. 4/2010](#), cit.

¹¹⁵ [Corte cost., sent. n. 4/2010](#), cit.

¹¹⁶ [Corte cost., sent. n. 4/2010](#), cit.

¹¹⁷ [Corte cost., sent. n. 4/2010](#), cit.

¹¹⁸ [Corte cost., sent. n. 4/2010](#), cit.

¹¹⁹ L. LORELLO, *Quote rosa e parità dei sessi: la storia di un lungo cammino*, cit., 17; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, cit., 20.

¹²⁰ Critica, rispetto a tale prospettazione, è Barbara Pezzini, come si argomenterà di seguito.

vincolo giuridico derivante dal quadro normativo, costituzionale e legislativo»¹²¹. Tali istituzioni, dunque, devono assicurare la parità di genere¹²².

Pure la dottrina si è interrogata sulla natura di tali quote, verificando se esse siano azioni positive o misure antidiscriminatorie¹²³. Le prime, infatti, si sostanziano in un trattamento diseguale e postulano la previsione di un vantaggio attribuito ad un gruppo soltanto – nel nostro caso la compagine femminile¹²⁴. Le seconde, invece, si limitano ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi il diritto di partecipare alle competizioni elettorali, senza attribuire privilegi o favori¹²⁵. Con riferimento a queste ultime misure si ipotizza – ad esempio – l’adozione di una legge neutralmente formata che, imponendo delle candidature paritarie di uomini e donne nelle liste elettorali, si ponga l’obiettivo di garantire le condizioni minime indispensabili perché l’elezione sia veramente possibile per uomini e donne¹²⁶. Questi strumenti arrivano, dunque, ad essere definiti come *affirmative actions* atipiche, relative esclusivamente e specificatamente alla parità tra uomini e donne¹²⁷.

In particolare, preso atto dell’impostazione della recente giurisprudenza costituzionale¹²⁸, si è espressa autorevolmente sul punto Lorenza Carlassare. Quest’ultima qualifica il sistema delle “quote rosa” come misure antidiscriminatorie, che mantengono una natura neutra, potendo servire alternativamente all’uno o all’altro sesso: si arriva, così, a definirle come «quote grigie»¹²⁹.

Tale ragionamento subisce, però, delle critiche da parte di Barbara Pezzini, che individua, nella sua attenta disamina dell’impostazione maggioritaria, rappresentata da Carlassare, diversi profili di

¹²¹ *Le principali pronunce della Corte Costituzionale sull’accesso alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza*, <https://www.camera.it/leg18/126?tab=6&leg=18&idDocumento=2619&sede=&tipo=>, 29.

¹²² *Le principali pronunce della Corte Costituzionale sull’accesso alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza*, cit., 29.

¹²³ L. CARLASSARE, *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, in www.fondazionebasso.it, 2015, p. 9; M. AINIS, *L’eccezione e la sua regola*, in *Giur. cost.*, Roma, 1993, 891.

¹²⁴ L. CARLASSARE, *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, cit., 9.

¹²⁵ L. CARLASSARE, *Parere sulla legittimità costituzionale della previsione di una quota del 50% riservata alle candidature femminili*, cit., 9.

¹²⁶ G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, cit., 22.

¹²⁷ A. DEFFENU, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in *Dir. pub.*, 2001, 644-645.

¹²⁸ Per un’analisi più approfondita dei numerosi contributi sul tema delle “quote rosa” nella recente giurisprudenza costituzionale si veda R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (curr.), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica. In occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara*, Torino, 2003.

¹²⁹ Sul tema delle “quote grigie” G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 8. I lavori di Carlassare sul tema e di altri autori sono molteplici: *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. Bimbi e A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant’anni dal voto*, Atti del Convegno organizzato dall’Università di Padova, Facoltà di Scienze politiche, Padova, 17-18 maggio 1996, Torino, 1997, 81; *L’integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. Carlassare, A. Di Blasi e M. Giampieretti (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, p. 1; *Quali soluzioni per l’integrazione della rappresentanza dopo le recenti modifiche costituzionali. Parere sulla legittimità costituzionale della legge elettorale della Provincia autonoma di Bolzano e Leggi e Statuti regionali per una “democrazia paritaria”*, in AA.VV., *Regioni: quali Statuti e quali leggi elettorali?*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2003; *Considerazioni conclusive*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: in occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di giurisprudenza di Ferrara. Atti del seminario, Ferrara, 16 novembre 2002*, Torino, 2003, 243; *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, 364. In particolare, Carlassare imposta il suo ragionamento in termini di “antidiscriminazione”. L’opinione, al contrario, di Pezzini, di cui si darà atto *infra*, appare maggiormente convincente ad avviso di chi scrive. Pezzini pone in essere un’indagine volta all’approfondimento del principio di uguaglianza dal punto di vista di genere», al fine di «esplorarne implicazioni e strutture in termini di diritto antidiscriminatorio, ma anche in termini di pari opportunità e di uguaglianza sostanziale (...) per approdare allo specifico inquadramento dell’uguaglianza costituzionale tra i sessi nell’ambito di un principio antisubordinazione». Così, B. PEZZINI, *L’uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1143.

censura. Innanzitutto, Carlassare ritiene possibile sviluppare azioni positive connesse alla tutela del valore dell'uguaglianza, ma non sviluppa tale argomentazione, ritenendo, invece, sufficiente la prospettiva – antidiscriminatoria – assunta¹³⁰. La studiosa considera, poi, erroneamente le candidature come requisito di accesso, come mera opportunità, e l'elezione come risultato¹³¹. Se si guarda, però, da un'altra prospettiva, anche la candidatura in quanto tale è già un risultato da perseguire, consistendo nella possibilità di acquisire un seggio¹³². L'autrice, inoltre, afferma che, in assenza di un voto di preferenza, la presenza garantita da una determinata quota di candidature dei due sessi attribuirebbe il risultato dell'elezione a candidati e candidate “di entrambi i sessi” secondo la quota predeterminata¹³³. Così, però, non è: infatti, il meccanismo che attribuisce il risultato delle elezioni dipende dall'ordine delle candidature presente nella “lista bloccata” e agisce indipendentemente dal genere¹³⁴. In ultima istanza, infine, un passaggio centrale riguarda l'interpretazione da fornire dell'art. 51 Cost., come innovato dalla riforma del 2001. Da una parte, Carlassare afferma che nella norma, analizzando un dato formale, risulta centrale la tutela «dell'uno o dell'altro sesso»¹³⁵. D'altro canto, si evidenzia che la *ratio* della disposizione sia da rilevare nella volontà di tutelare e riequilibrare il monopolio maschile, di fatto inaccettabile condizione di asimmetria da rimuovere¹³⁶.

Sulla base di queste considerazioni, quindi, le quote possono, a buon diritto, iscriversi tra le azioni positive¹³⁷. Eliminare, dunque, le discriminazioni esistenti tra uomini e donne costituisce uno degli obiettivi fondamentali dell'ordinamento, che dovrebbe, in definitiva, adottare una prospettiva che si basi sul «principio antisubordinazione»¹³⁸. Essa, infatti, «consente di pensare alla differenza di genere in modo *originario o costitutivo*, facendo sì che (...) sia la norma stessa ad essere posta in discussione *«in quanto generalità solo apparente (perché protegge e difende soltanto il potere dell'uno dei due sessi)»*»¹³⁹. Sono, infatti, le strutture sociali che continuano a produrre le differenze tra il genere maschile e femminile¹⁴⁰. Da qui derivano due fondamentali conseguenze. In primo luogo, si ravvisa la necessità di fare uso delle azioni positive, le quali, però, non devono convertirsi in garanzie di elezione, cioè di risultato¹⁴¹, ma devono assicurare un'eguaglianza nelle opportunità,

¹³⁰ B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1168-1169.

¹³¹ B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1169.

¹³² B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1169.

¹³³ B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1169.

¹³⁴ B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1170.

¹³⁵ L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in AA.VV., *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova, 2002, 61.

¹³⁶ B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1171.

¹³⁷ G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, cit., 23.

¹³⁸ B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1150.

¹³⁹ B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1150.

¹⁴⁰ B. PEZZINI, *L'uguaglianza uomo-donna come principio anti-discriminatorio e come principio anti-subordinazione*, cit., 1151. Così, anche B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi. Il principio antisubordinazione di genere*, in B. Pezzini e A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., 9. Si richiede, infatti, un «processo di profonda trasformazione sociale, nella direzione del superamento del modello patriarcale e della ridefinizione di genere degli spazi sociali».

¹⁴¹ Ciò si porrebbe in contrasto con gli artt. 48 e 51 Cost., in tema di libertà di scelta dell'elettore e di pari opportunità. Si fa riferimento, di nuovo, alla precedente trattazione sulle sentenze della Corte, laddove si affermava che le quote elettorali sono illegittime se previste per legge, poiché idonee ad alterare lo schema della rappresentanza politica in una democrazia pluralistica. Così, A. D'ALOIA, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995*, cit., 54.

ponendo tutti sulla medesima linea di partenza nella «gara della vita»¹⁴². In secondo luogo, si sottolinea, fin d'ora, la grande rilevanza che l'educazione della società civile svolge in questo ambito: per cambiare, infatti, la mentalità di un popolo diventa centrale mutarne il sistema valoriale¹⁴³.

Obiettivo del giurista contemporaneo, dunque, dovrebbe essere, secondo l'impostazione di Silvia Niccolai, quello di «recuperare una visione contenutistica del diritto, (...) non (...) come prodotto mutevole delle esigenze delle forze che si affermano sul piano della storia, (...) ma come esperienza la cui ragione di essere è rispondere a esigenze umane fondamentali, che si intitolano ai singoli e si manifestano nelle loro relazioni»¹⁴⁴.

Nonostante, infatti, le innovazioni introdotte dalla legislazione occidentale¹⁴⁵, la parità di genere rimane ancora un obiettivo che l'ordinamento si è posto¹⁴⁶. Vi è, quindi, un vero e proprio divario tra le «prediche» e la «pratica»¹⁴⁷. Anche se, infatti, sono stati compiuti numerosi passi avanti, in molti ritengono che si vada «verso la democrazia paritaria, cavalcando le lumache»¹⁴⁸. Si arriva, così, a definire le azioni positive come insufficienti per raggiungere la vera eguaglianza tra uomini e donne¹⁴⁹.

Si rende, in definitiva, fondamentale cercare di delineare una soluzione a tale questione adottando un nuovo approccio: quello della comparazione con il sistema giuridico statunitense, per comprendere quali possano essere i metodi comuni – stanti le diversità dei due ordinamenti considerati – per garantire l'eguaglianza tra i sessi e tutelare, così, la democrazia stessa.

3. Le gender quotas negli USA: strumenti ancora da scoprire

¹⁴² In tal senso, L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino, 1967, 249: «la gara della vita tra gli uomini non appare leale se a tutti non sia concessa la medesima opportunità di partenza per quel che riguarda l'allevamento, la educazione, la istruzione e la scelta del lavoro». Così anche P. GROSSI, *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, cit., 36; G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, Atti del XIII Convegno Annuale dell'AIC, Milano, 2007, 127.

¹⁴³ Adottando una strategia di c.d. *gender mainstreaming*, implementando le politiche e i programmi educativi volti a realizzare la parità: così, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 63.

¹⁴⁴ Così S. NICCOLAI, *Donne: oggetti o soggetti dell'uguaglianza e del diritto?*, cit., 312.

¹⁴⁵ L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, cit., 243.

¹⁴⁶ «È una storia, dice Ainis, di successi giuridici e di sconfitte sociali». Così riporta L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, cit., 243. Sul punto si afferma che vi sono ancora oggi, in Italia, molte difficoltà «che le donne vivono quotidianamente nell'affermare la loro identità dentro la società in condizioni di pari dignità rispetto agli uomini»: in questo senso, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 47, oltre che 61-62; E. PACIOTTI, *La donna nelle istituzioni*, in *Lettura al femminile della Costituzione*, cit., 55; M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 25; E. PAZÈ, *Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche*, in *Pol. Dir.*, n. 4/2010, 696.

¹⁴⁷ Commento di R. Bin, definito in L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, cit., 244.

¹⁴⁸ In tal senso, S. GAMBINO, *Verso la democrazia paritaria ... cavalcando le lumache*, in *Astrid OnLine*, 26 febbraio 2005.

¹⁴⁹ A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 61 tratta della «necessità di agire a livello sociale e culturale» e arriva ad affermare che «Gli strumenti correttivi nella composizione numerica della rappresentanza di genere hanno dimostrato la loro utilità per innescare un primo necessario cambiamento, ma non hanno potuto incidere significativamente sul complesso e sulla qualità del sistema democratico» (ivi, 62). Due elementi sono senz'altro significativi a tal proposito. Adottando uno sguardo rivolto ad altri sistemi giuridici contemporanei, che condividono con l'Italia una comune tradizione di *civil law*, si può analizzare la situazione della Finlandia e della Danimarca. In questi Paesi si testimonia, infatti, che può esserci una rappresentanza paritaria anche in assenza di quote legislative o di partito, grazie ad una politica paritaria implementata a tutti i livelli e ad un modello sociale che consente di affermare che si è raggiunta una parità effettiva. D'altro canto, la situazione in Grecia, che pur prevede un sistema di quote elettorali, risulta essere agli ultimi posti in tutte le graduatorie sulla condizione delle donne. È, quindi, inutile un riequilibrio in via legislativa se manca un intervento sociale che elimini a livello culturale le diseguaglianze di fatto tra uomini e donne. A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo "minato" della rappresentanza politica*, cit., 41.

Nonostante le donne costituiscano più della metà della popolazione statunitense, la componente femminile è rimasta – e rimane ancora oggi – esclusa da molte posizioni di *leadership* e *decision making*¹⁵⁰. Questo problema risulta correlato al ruolo assegnato a tali figure nel mondo della famiglia e del lavoro, dove – come si è avuto modo di rilevare – residuano ancora diverse disparità rispetto alle controparti maschili¹⁵¹. Si ravvisa, inoltre, come l'ambiente legislativo sia spesso maggiormente tradizionalista¹⁵²: le proposte sostenute dal sesso femminile sono, non a caso, di sovente guardate con ostilità e maggiormente vagliate rispetto alle battaglie combattute dagli uomini¹⁵³ e nelle discussioni politiche le donne si trovano ad essere interpellate – in genere – meno rispetto ai colleghi¹⁵⁴.

Per risolvere tali questioni, anche l'ordinamento statunitense ha iniziato ad utilizzare le *affirmative actions*, strumenti giuridici nati ed implementati negli stessi Stati Uniti per tutelare, inizialmente, la popolazione di colore¹⁵⁵. Tra questi metodi – volti a dare una concreta applicazione alla clausola contenuta nel XIV emendamento della Costituzione americana¹⁵⁶ – si annovera l'utilizzo delle quote elettorali, le *gender quotas*¹⁵⁷.

Queste ultime possono essere distinte in due categorie: quelle volontarie, adottate dai partiti politici per garantire la presenza di una certa componente femminile; quelle legali, definite per obbligare – o tramite previsioni costituzionali o disposizioni contenute nella legge elettorale – tutti i soggetti che partecipino alle competizioni politiche ad applicare uniformemente le quote¹⁵⁸. Si deve, però, sottolineare che, in qualsiasi caso, l'effettività connessa a questi strumenti si radica sulla possibilità di sanzionare quei comportamenti che non ottemperino a tali prescrizioni o che ne eludano l'applicazione¹⁵⁹.

Centrale, nel dibattito sorto attorno a tale questione, è verificare se tali istituti siano rivolti a promuovere la partecipazione delle donne alla politica, sacrificando uomini maggiormente meritevoli¹⁶⁰. La conseguenza negativa dell'introduzione di queste norme, infatti, consiste nella

¹⁵⁰ A. CHU e C. POSNER, *The State of Women in America. A 50-State Analysis of How Women Are Faring Across the Nation*, in <https://www.americanprogress.org/issues/women/reports/2013/09/25/74836/the-state-of-women-in-america/>, 25 settembre 2013, 19.

¹⁵¹ A. CHU e C. POSNER, *The State of Women in America. A 50-State Analysis of How Women Are Faring Across the Nation*, cit., 19.

¹⁵² L. KATHLENE, *Power and Influence in State Legislative Policymaking: The Interaction of Gender and Position in Committee Hearing Debates*, in *American Political Science Review*, 88, Cambridge, 1994, 560-576; J. LOVENDUSKI, *Feminizing Politics*, Cambridge, 2005.

¹⁵³ L.A. SCHWINDT-BAYER, *Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators*, in *American Journal of Political Science*, 50, Oxford, 2006, 570-585. Tali considerazioni possono essere estese anche al panorama statunitense, che sconta i medesimi problemi.

¹⁵⁴ C.F. KARPOWITZ, T. MENDELBERG e L. SHAKER, *Gender Inequality in Deliberative Participation*, in *American Political Science Review*, 106, Oxford, 2012, 533-547.

¹⁵⁵ Si rinvia, qui, a quanto accennato precedentemente sulla nascita delle azioni positive negli Stati Uniti.

¹⁵⁶ «Al contrario di quanto è avvenuto nella storia europea continentale, negli USA non si è assistito alla formulazione del divieto di discriminare come una “costola” di un generale principio di eguaglianza davanti alla legge, bensì (...) si è proceduto all'introduzione di un apposito emendamento costituzionale per fronteggiare la specifica tematica della discriminazione»: così spiega G. SORRENTI, “Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica”. *Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzioni in base al sesso*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 444.

¹⁵⁷ “Quotas for women are a form of affirmative action to help them overcome the obstacles that prevent them from entering politics in the same way as their male colleagues. There are different types of quotas. According to the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), the main distinction based on the mandating is between voluntary party quotas and legal gender quotas”: così, L. CHEN, *Do Gender Quotas Influence Women's Representation and Policies?*, in *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 7, n.1, Varese, <http://ejce.liuc.it/18242979201001/182429792010070102.pdf>, 15.

¹⁵⁸ L. CHEN, *Do Gender Quotas Influence Women's Representation and Policies?*, cit., 15.

¹⁵⁹ L. CHEN, *Do Gender Quotas Influence Women's Representation and Policies?*, cit., 15.

¹⁶⁰ D. DAHLERUP e L. FREIDENVALL (curr.), *Quotas as a Fast Track to Equal Representation for Women: Why Scandinavia is no longer the model?*, in *International Feminist Journal of Politics*, Bristol, 2010. Queste posizioni sono riprese anche in M.L. KROOK, *Candidate gender quotas: A framework for analysis*, in *European Journal of Political Research*, Oxford, 2007.

risposta “sociale” riconducibile alle quote stesse: diverrebbe, a questo punto, facile pensare che le donne – che riescano, in questo modo, ad accedere ad incarichi politici – non si siano guadagnate la loro posizione¹⁶¹. Per tali ragioni alcuni ritengono che tali strumenti dovrebbero essere introdotti ai fini di incentivare le possibilità per le donne di essere candidate¹⁶².

Tale impostazione cozza, però, con la circostanza che sono spesso queste ultime che rifiutano l'introduzione delle quote elettorali: in particolare, sono le femministe ad opporsi ad esse con maggiore fermezza, poiché ritengono che il “sesso debole” dovrebbe raggiungere incarichi di potere solo grazie al suo impegno e alla sua serietà¹⁶³. D'altro canto, quando sono invece le donne a promuovere queste azioni positive, sono spesso poco ascoltate, a meno che non trovino un valido supporto in figure maschili¹⁶⁴. Altri studi hanno, poi, evidenziato come spesso i partiti introducano tali quote per loro convenienza politica, solo dopo che dei loro avversari in campo elettorale abbiano fatto lo stesso¹⁶⁵. Un'altra teorica ha sottolineato, inoltre, la necessità di considerare tali *affirmative actions* come misure volte ad implementare il principio di eguaglianza – in particolare, inteso in senso sostanziale¹⁶⁶ –, sulla scia della normativa internazionale e nazionale del medesimo tenore¹⁶⁷.

Oltre, dunque, ad analizzare la legittimità o meno di tali strumenti, ci si potrà interrogare se il loro utilizzo sia stato efficiente ed efficace nell'obiettivo di aumentare il numero delle donne che accedano a posizioni di rilievo¹⁶⁸.

Per queste ragioni la questione delle quote a tutela della figura femminile è stata variamente dibattuta nell'ordinamento statunitense. Manca, infatti, una disposizione costituzionale che, in questo sistema giuridico¹⁶⁹, sia volta ad introdurle¹⁷⁰.

Queste barriere all'accesso alle funzioni pubbliche si sono configurate per le donne sia in termini formali – consistenti in leggi che, nei decenni passati, proibivano alla compagine femminile di votare o di detenere impieghi nel settore pubblico – sia in termini sostanziali, potendo, infatti, ancora oggi, gli uomini godere di un'educazione migliore e di una maggiore capacità economica¹⁷¹. Negli ultimi tempi, però, gli Stati Uniti hanno assistito ad una “emancipazione” di tali soggetti, avendo queste ultime acquisito consapevolezza del proprio ruolo nella società ed essendosi attivate per la tutela dei propri diritti¹⁷². Sulla base di queste considerazioni, molti studiosi hanno argomentato in senso contrario all'introduzione delle *gender quotas*, sostenendo che, come il sesso

¹⁶¹ D.Z. O'BRIEN e J. RICKNE (curt.), *Gender Quotas and Women's Political Leadership*, Stockholm, 2014.

¹⁶² M.L. KROOK, *Candidate gender quotas: A framework for analysis*, cit., 370.

¹⁶³ M.L. KROOK, *Candidate gender quotas: A framework for analysis*, cit., 370.

¹⁶⁴ M.L. KROOK, *Candidate gender quotas: A framework for analysis*, cit., 370.

¹⁶⁵ M.L. KROOK, *Candidate gender quotas: A framework for analysis*, cit., 371 ss.

¹⁶⁶ M.L. KROOK, *Candidate gender quotas: A framework for analysis*, cit., 373. Sia sotto questo profilo, sia con riferimento alla nota di cui *supra*, queste impostazioni sono proprie non solo del panorama statunitense, ma anche di altri ordinamenti giuridici, come quello francese e tedesco. Di nuovo, la comparazione e l'attenzione verso altri sistemi è uno dei tratti caratterizzanti il presente scritto.

¹⁶⁷ Si accenna, in questa sede, alla CEDAW (Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna), che nel 1979 impegnò gli Stati aderenti ad introdurre delle politiche volte ad incentivare la partecipazione delle donne al mondo della politica. Nel 1995 hanno deciso di incentivare quest'obiettivo, stabilendo per le donne di raggiungere almeno il 30% della rappresentanza politica in ognuno dei rispettivi Paesi. Così, A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, Williamsburg, 2013, 1454.

¹⁶⁸ A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1455.

¹⁶⁹ Similmente in Italia: anche nel nostro Paese manca una previsione di rango costituzionale che stabilisca delle *gender quotas*.

¹⁷⁰ K. SANBONMATSU, *Women's Underrepresentation in the U.S. Congress*, Cambridge, 2020, 41.

¹⁷¹ «Women have confronted not only formal legal barriers such as being prohibited from voting and holding office, but also other barriers related to men's greater access to and accumulation of informal social, educational, and economic credentials. Gender roles in society, the sexual division of labor, and racial and ethnic inequalities have combined. To advantage White men in politics. The 'social eligibility pool' of those individuals believed to hold the informal qualifications for office has largely been male». Così argomenta K. SANBONMATSU, *Women's Underrepresentation in the U.S. Congress*, cit., 42.

¹⁷² K. SANBONMATSU, *Women's Underrepresentation in the U.S. Congress*, cit., 43.

femminile è riuscito a guadagnare credibilità e prestigio in molti campi del sapere, così potrebbero raggiungere i medesimi risultati nell'ambito della competizione elettorale¹⁷³.

Contrariamente a quest'orientamento si esprime la studiosa Jane Mansbridge¹⁷⁴, la quale afferma che sono ancora tanti gli ostacoli che le donne devono superare¹⁷⁵. Le candidate, infatti, spesso non ricevono un adeguato supporto dalla famiglia e, al contrario, sono di sovente incoraggiate a dedicarsi a quest'ultima, a discapito della carriera¹⁷⁶.

Si può, dunque, facilmente comprendere per quale ragione la rappresentanza politica delle donne nel Congresso americano sia ancora esigua, mettendo, così, in luce un problema centrale negli Stati Uniti: il mancato raggiungimento della parità di genere a livello federale¹⁷⁷.

Non è un caso, quindi, che l'organo legislativo statunitense si sia più volte interrogato sull'opportunità e sulle modalità per implementare la presenza femminile nei seggi del Congresso tramite l'utilizzo delle *gender quotas*, dal momento che, già con il *Voting Rights Act* del 1965, erano stati introdotti dei programmi di azioni positive volti a tutelare le minoranze etniche e razziali¹⁷⁸.

Tale questione è stata variamente analizzata dalla giurisprudenza, in particolare costituzionale, chiamata ad interrogarsi sulla compatibilità di questi strumenti – aventi lo scopo di incrementare il numero delle donne nelle sedi decisionali – con l'*Equal Protection Clause* del XIV emendamento¹⁷⁹.

Si ritiene, infatti, che non si possa agire sui meccanismi elettorali del Campidoglio equiparando le donne a delle minoranze, poiché la compagine femminile non può essere considerata come un insieme omogeneo di soggetti¹⁸⁰. Non si terrebbero, dunque, in debito conto le diversità esistenti tra

¹⁷³ A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1457.

¹⁷⁴ Docente alla J.F. Kennedy School of Government presso la Harvard University.

¹⁷⁵ La studiosa tratta di «*surface and structural discrimination*». La prima situazione si verifica quando «*members of the polity sometimes vote for a man rather than a woman to represent them, even when the woman and man are equally qualified*», la seconda quando le donne «*are socialized not to see themselves as competitors in politics... [and] are therefore less likely to enter the competition for office*». Così, J. MANSBRIDGE, *Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism*, 1, *Politics and Gender*, Cambridge, 2005, 622-628.

¹⁷⁶ In tal senso si veda *The World's Women 2010*, New York, 2010, 120, oltre che N. SHVEDOVA, *Obstacles to Women's Participation in Parliament*, in *Women in Parliament. Beyond Numbers*, 2005, 33-36.

¹⁷⁷ M.P. JONES, *The Desirability of Gender Quotas: Considering Context and Design*, 1, in *Politics and Gender*, Cambridge, 2005, 645-649. Si sceglie, in questa sede, di prendere in esame la composizione del Congresso degli Stati Uniti e, dunque, di analizzare il problema delle quote elettorali a livello federale. Si ravvisa, infatti, come il problema della sottorappresentazione femminile sia una questione di centrale importanza nel dibattito statunitense. Questo Paese, infatti, sconta una bassa presenza femminile tra i componenti del suo organo legislativo: così, K. SANBONMATSU, *Women's Underrepresentation in the U.S. Congress*, cit. Molti studiosi si sono, inoltre, interrogati, sulla possibilità di risolvere tale problematica introducendo un sistema di *gender quotas*, sulla scia di altri ordinamenti: in tal senso si orienta la testimonianza di A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1462. Ciò non può che essere testimoniato da eventi quali quelli verificatisi nel 2008, anno che vide le candidature di Hillary Clinton e Sarah Palin, entrambe soggette a commenti sessisti da parte della stampa: S.J. CARROLL, *Reflections on Gender and Hillary Clinton's Presidential Campaign: The Good, the Bad, and the Misogynic*, 5, *Politics and Gender*, 2009, 13; D.B. CARLIN, K.L. WINFREY, *Have You Come a Long Way, Baby? Hillary Clinton, Sarah Palin, and Sexism in 2008 Campaign Coverage*, Oxford, 2009, 326-328.

¹⁷⁸ A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1469 ss. In questi casi la *Supreme Court* ha operato uno «*strict scrutiny*», censurando diverse disposizioni volte a introdurre delle azioni positive a tutela dei soggetti discriminati a causa della loro origine etnica: *ivi*, 1473.

¹⁷⁹ A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1473: «*For the reasons noted above, it is highly unlikely that the Constitution vests Congress with the authority to pass an electoral gender quota*». Si afferma, inoltre, che, al contrario di quanto avviene con riferimento ai casi di *race discrimination*, «*Gender classifications (...) receive an intermediate form of scrutiny*». Così, J.M. SKAGGS, *Comment, Justifying Gender-Based Affirmative Action Under United States v. Virginia's "Exceedingly Persuasive Justification" Standard*, in *Calif. L. Rev.*, 86, 1998, 1169 e 1173 (citando *Craig v. Boren*, 429 U.S. (1976)).

¹⁸⁰ «*(...) women in America "do not vote as a block, face no substantial geographical segregation, and do not necessarily prefer women candidates by substantial margins," thus making a purely procedural redistricting scheme infeasible as an effort to increase female representation in Congress*»: così, A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1473.

le stesse e, sulla base di queste considerazioni, si arriva ad affermare che «*it is highly unlikely that the Constitution vests Congress with the authority to pass an electoral gender quota*»¹⁸¹.

Anche se, dunque, fosse attribuito all'organo legislativo il potere di introdurre un sistema di quote elettorali, queste previsioni si ritroverebbero ad essere sottoposte al sindacato delle corti per violazione del XIV emendamento¹⁸². Non è un caso, infatti, che la giurisprudenza costituzionale statunitense abbia sfavorito l'uso di tali meccanismi da parte dei singoli stati¹⁸³ per implementare la presenza femminile nei luoghi di potere.

A livello federale¹⁸⁴, in particolare, la *Supreme Court* ha avuto modo di delineare, a partire dalla celebre sentenza *Reed v. Reed*¹⁸⁵, un nuovo atteggiamento, di «*special suspicion*» nei confronti del «*sex as a classifying factor*»¹⁸⁶, arrivando a definire una «*intermediate form of scrutiny*»¹⁸⁷.

Dalla celebre pronuncia sopracitata in poi¹⁸⁸, si ravvisa, infatti, un elemento comune alle sentenze dei nove *Justices*: tutte le leggi invalidate dal giudice costituzionale statunitense erano volte a prevenire o, quantomeno, a scoraggiare degli allontanamenti dai ruoli tradizionali assegnati ai due sessi, «congelando la biologia dentro un destino sociale»¹⁸⁹. Da qui deriva la grande attenzione che il dibattito – giuridico e non solo – di questo Paese ha assegnato al tema della discriminazione di genere, nozione che si estende, in alcune ipotesi, anche alle *reverse discriminations*: non è un caso, infatti, che le disposizioni «che comportano un maggiore onere o una penalizzazione per gli uomini vengono assoggettate (...) allo stesso tipo di scrutinio riservato a quelle che riguardano le donne»¹⁹⁰.

La finalità dell'azione della Corte, operando *two ways*, consiste, dunque, proprio nel tentativo di eliminare e smantellare gli stereotipi e i ruoli di genere che esistono, ancora oggi, negli Stati Uniti¹⁹¹.

Si arriva, quindi, a delineare un sistema di giudizio di costituzionalità simile allo *strict scrutiny*, «da cui si discosta soltanto perché non tutte le *gender classifications* meritano di essere affrontate attraverso una presunzione d'incostituzionalità, per la necessità di fare salve quelle differenze di trattamento che rispondono ad autentiche diversità di situazioni»¹⁹² e che sono volte alla promozione dell'eguaglianza¹⁹³. Si parla, oggi, di una forma di controllo di legittimità capace di attingere alla «dimensione effettuale delle deliberazioni del legislatore»¹⁹⁴. Quest'ultima consiste nel sindacato *by effects*, in grado di incidere sul riparto dei ruoli tra i sessi¹⁹⁵.

Si deve, quindi, notare fin d'ora l'avversione della giurisprudenza – anche e soprattutto statale – americana per le *gender quotas*, che difficilmente risultano incoraggiate. Non è un caso che le quote

¹⁸¹ A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1473.

¹⁸² A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1473.

¹⁸³ A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1473, dove si rinvia a *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. (2003); *Regents of the Univ. of Cal. v. Bakke*, 438 U.S. 81978).

¹⁸⁴ Si sceglie, in questa sede, di analizzare ciò che accade a livello federale, per evitare che l'attenzione del lettore sia distolta dal fulcro della presente trattazione: trovare una soluzione al problema della discriminazione di genere nella rappresentanza politica, istanza comune alle due democrazie analizzate (quella americana ed italiana).

¹⁸⁵ *Reed v. Reed*, 404 U.S. (1971).

¹⁸⁶ Così, G. SORRENTI, «*Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica*», cit., 450.

¹⁸⁷ Intendendo per esso che «*a gender based affirmative action measure may survive constitutional challenge when a race-based program may not*»: così, A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1474.

¹⁸⁸ Basti, qui, accennare a *Craig v. Boren*, 429 U.S. (1976) e a *United States v. Virginia*, 518 U.S. (1996).

¹⁸⁹ G. SORRENTI, «*Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica*», cit., 451.

¹⁹⁰ G. SORRENTI, «*Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica*», cit., 452.

¹⁹¹ G. SORRENTI, «*Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica*», cit., 452.

¹⁹² G. SORRENTI, «*Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica*», cit., 454.

¹⁹³ A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1475.

¹⁹⁴ G. SORRENTI, «*Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica*», cit., 455.

¹⁹⁵ G. SORRENTI, «*Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica*», cit., 455. Su questa tematica si veda, per un approfondimento, sotto un diverso profilo, D. STRAZZARI, *Discriminazione razziale e diritto*, Padova, 2008.

siano state, infatti, definite come «*not narrowly tailored to serve the state's interest*»¹⁹⁶ di incrementare la parità di genere, allo scopo di eliminare le discriminazioni esistenti.

Sulla scia di quest'impostazione si ritiene che anche l'introduzione, a livello federale, di un sistema di «*electoral gender quotas for members of Congress would likely face similar challenges under the Equal Protection Clause*»¹⁹⁷.

Di nuovo, la soluzione preferibile alla tematica affrontata risiede nella comparazione, strumento che può definire nuove prospettive di analisi e di interpretazione¹⁹⁸. Quest'ultima ci insegna che serve un lavoro di educazione della società¹⁹⁹ da parte, soprattutto, delle corti costituzionali²⁰⁰, affinché si arrivi a riconoscere il valore della parità di genere²⁰¹. In questo senso, dunque, si potrebbe, piuttosto, incoraggiare un sistema di *voluntary quotas*, riferite ai singoli partiti e lasciati alla loro autonomia²⁰², metodo che potrebbe risultare maggiormente consono per implementare la presenza femminile nelle istituzioni.

Tale questione risulta, infatti, ancora attuale. Non a caso, sono state solo tre fino ad ora le donne candidate alla Vice-Presidenza negli Stati Uniti e solo una di loro è stata eletta. Le figure di Geraldine Ferraro²⁰³ e di Sarah Palin²⁰⁴ sono state dimenticate dalla storia, mentre Kamala Harris ha

¹⁹⁶ A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1476-1477: sia in *Back v. Carter* (933 F. Supp., N.D. Ind. 1996) che in *Mallory v. Harkness* (895 F. Supp., S.D. Fla. 1995) la giurisprudenza delle *lower courts* è giunta a tale conclusione.

¹⁹⁷ A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1477. Non ci si sofferma, in questa sede, sulla difficile compatibilità tra quote elettorali e il I emendamento, tematica sviluppata da A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1477 ss., cui si rimanda.

¹⁹⁸ Sull'importanza di guardare ad altri ordinamenti – espressa da uno dei *Justices* statunitensi – si veda R.B. GINSBURG, *My own words*, cit., 120: «*Some European countries, as slow to accord women the vote, have followed up more rapidly than has the United States that promise of an equal voice in societal affairs*». Il confronto con gli ordinamenti europei è sempre presente: da qui, i diversi sistemi giuridici possono imparare – tramite la comparazione – gli uni dagli altri. Citando le parole dell'Associate Justice Sandra Day O'Connor, Ginsburg afferma: «*Other legal systems continue to innovate, to experiment, and to find...solutions to the new legal problems that arise each day, [solutions] from which we can learn and benefit*» (ivi, 257). Similmente argomenta, con riferimento alla natura del XIV emendamento della Costituzione americana, autorevolmente L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, cit., 75: «*(...) (a)l contrario, nei limiti in cui le decisioni concernenti l'eguaglianza sono dissociabili da quelle concernenti la giustizia, esse non solo risultano positivamente esatte, ma sembrano anche tanto approfondite da essere almeno in parte valide per ogni ordinamento che rechi affermazioni di parità giuridica, e le assicuri giurisdizionalmente*».

¹⁹⁹ K. SANBONMATSU, *Women's Underrepresentation in the U.S. Congress*, cit., 43. Qui l'autrice sostiene che: «*From an early age, girls and boys internalize society's expectations, including the assumption that men, more than women, are qualified for politics and elections. Even today, with the presence of women in Congress at an all-time high, the experience of successfully reaching Congress as women creates a sense of commonality and solidarity within the institution*».

²⁰⁰ Non è un caso che, sempre più in dottrina, si sottolinei il ruolo centrale del giudice delle leggi nella finalità di educare i cittadini e la società tutta: così opta G. BERGONZINI, *Corte costituzionale, autorevolezza, educazione, educazione alla democrazia: oltre l'umanità e la segretezza?*, cit., 177 ss.

²⁰¹ R.B. GINSBURG, *My own words*, cit., 157: «*Our mission was to educate, along with the public, decisionmakers in the nation's legislatures and courts*».

²⁰² Adottando un approccio comparatistico, sulla scia delle parole di Ruth Bader Ginsburg (cui si rimanda, come enunciato *ante*), si guardi, ad esempio, al caso della Svezia, in cui il *Social Democratic Party* è stato tra i primi ad adottare, negli anni '80, questi istituti, implementando – con successo – la partecipazione delle donne nel campo elettorale e rappresentativo. Eppure, se anche tali metodi hanno comportato effetti positivi, non sono sufficienti per tutelare la parità di genere: la mentalità e l'educazione possono mutare le sorti e la natura di un Paese e della sua società civile. Così, D. DAHLERUP e L. FRIDENVALL (curr.), *Electoral Gender quota systems and their Implementation in Europe*, Bruxelles, 2008, 100 ss. Così anche A.A. SOMANI, *The Use of Gender Quotas in America: Are Voluntary Party Quotas the Way to Go?*, cit., 1477, che sostiene: «*Even if the Court agrees that the desire to enhance the equal opportunity of women to run for Congress as a remedy for past injustices does qualify as a substantial interest, the use of a rigid quota in itself, even as a temporary measure, will likely be invalidated as not narrowly tailored to achieve this interest*».

²⁰³ È stata la prima donna candidata per tale incarico negli Stati Uniti, sostenuta da Walter Mondale, che, in questo modo «ha compiuto un atto di coraggio e insieme un gesto di disperazione». Partendo da sfavorito, Mondale cercò, nelle elezioni del 1984, di rinvigorire la sua posizione candidando una donna figlia di immigrati italiani, che

raggiunto il suo obiettivo, annunciando la vittoria alle competizioni elettorali del 3 novembre 2020 accanto a Joe Biden²⁰⁵. Non è un caso che la donna sia stata aspramente criticata per il suo atteggiamento “autoritario”. Dopo, infatti, il suo dibattito televisivo con Mike Pence, Harris si è dovuta confrontare con i pregiudizi: è stata definita come troppo aggressiva nei toni e nei modi, confermando, così, l'impostazione culturale cui si accennava *ante*²⁰⁶.

Gli stereotipi di genere e la diffidenza verso il sesso femminile, che caratterizza ancora alcuni strati della popolazione americana, sono, purtroppo, presenti ed attuali²⁰⁷. Per tali ragioni si può definire la problematica delle quote e dell'accesso delle donne ai pubblici incarichi come «*a big thing*»²⁰⁸, posta al centro del dibattito pubblico²⁰⁹.

4. Recenti sviluppi nella legislazione elettorale italiana, nazionale e regionale

È dal 2010 che il legislatore nazionale è intervenuto in attuazione delle modifiche costituzionali apportate al testo degli artt. 51 e 117 Cost.²¹⁰, non senza qualche resistenza. Basti pensare, innanzitutto, al contenuto della legge n. 65 del 2014, riguardante l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, prevedendo il meccanismo della c.d. tripla preferenza di genere, articolato in due distinti regimi. Il primo, che ha trovato applicazione alle elezioni del 2014, ha visto la possibilità di esprimere fino ad un massimo di tre preferenze, stabilendo, però, la doverosità di votare per i candidati di entrambi i sessi, pena l'annullamento del terzo voto; il secondo, in vigore dal 2019, prevede, come sanzione, l'annullamento del secondo voto di preferenza, oltre che del terzo, stabilendo, altresì, che i partiti siano tenuti a rispettare le regole sulla parità di genere nella composizione delle liste²¹¹. È significativo notare come la rappresentanza femminile presso tale istituzione europea sia raddoppiata a partire dal 2014²¹². Segno, questo, dell'innegabile utilità di tali

rappresentasse al massimo grado “il sogno Americano”, l'«allegoria di un'America “che mantiene le porte aperte” ai suoi cittadini più operosi e solerti». Ciò non ha, però, aiutato il candidato democratico, galvanizzando, da una parte, gli strati femministi della popolazione e scoraggiando, dall'altra, i democratici più conservatori. Così G. SCARDOCCIA, *Geraldine Ferraro, la prima “numero 2”*, in *la Repubblica*, 13 luglio 1984, come riportato in *La grande corsa. Come le presidenziali hanno cambiato gli Stati Uniti e il mondo. Dal 1948 a oggi: dagli archivi di la Repubblica*, La Stampa e L'Espresso, inserto de *la Repubblica*, 26 ottobre 2020.

²⁰⁴ Candidata a fianco del repubblicano John McCain nelle competizioni elettorali del 2008.

²⁰⁵ Si evidenzia, in particolare, come, oggi, negli Stati Uniti il partito repubblicano e democratico abbiano un atteggiamento diverso con riferimento alla partecipazione femminile alle competizioni elettorali: più restio il primo ad ammetterle, maggiormente aperto ed accogliente il secondo. Tale problematica risulta, inoltre, strettamente correlata alle polemiche anti Trump, laddove si contesta l'attuale Presidente statunitense definendolo come sessista e fortemente ostile alle donne che intraprendano la carriera politica. Così argomenta K. SANBONMATSU, *Women's Underrepresentation in the U.S. Congress*, cit., 46-48.

²⁰⁶ M. ASTOR, *Kamala Harris and the ‘Double Bind’ of Racism and Sexism*, in *New York Times*, 10 ottobre 2020. In questo articolo l'autrice delinea tutti gli attacchi personali cui è stata sottoposta la Harris, che è stata, da più parti, definita come “aggressiva”. La giornalista nota come tale affermazione si iscriva in un clima razzista e sessista, che attacca le donne decise e sicure di sé e sottolinea, in particolare, come la Harris subisca un doppio pregiudizio: quello di essere donna e di essere una donna di colore.

²⁰⁷ Si argomenta in tal senso rinviando alle considerazioni svolte nella nota precedente.

²⁰⁸ K. SANBONMATSU, *Women's Underrepresentation in the U.S. Congress*, cit., 49.

²⁰⁹ Non a caso, Nancy Pelosi, l'attuale *speaker* della *House of Representatives*, ha affermato «(...) *the significance, for American Women, of seeing ‘that someone who may have shared their experience – whether it is to be a working Mom or whatever it happens to be - [has] a voice at the table’*»: così, E.A. GOLEBIOWSKA, *Group Stereotypes and Political Evaluation*, in *American Politics Research*, 29, 2001, 176.

²¹⁰ M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, Relazione presentata il 30 marzo 2017 a Roma, Corte di Cassazione, nell'ambito dell'Iniziativa promossa dalla Struttura di Formazione decentrata della Corte di Cassazione in collaborazione con l'Associazione Donna Magistrato Italiane, 8. Si accenna, qui, alla legge n. 120 del 2011 (riguardante la composizione dei CDA delle società), alla legge n. 247 del 2012 (in tema di riequilibrio di genere delle istituzioni dell'ordinamento forense) e al d.lgs. n. 23 del 2010 (avente ad oggetto il raggiungimento della parità tra uomini e donne negli organi collegiali delle Camere di commercio).

²¹¹ M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, cit., 9.

²¹² M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, cit., 10.

azioni positive come correttivi a discriminazioni esistenti. Eppure, ci si domanda, bastano tali strumenti? O, ancora, essi sono da incoraggiare per assicurare l'eguaglianza tra uomini e donne?

Quesiti a cui non è facile dare una risposta univoca.

Se guardiamo, infatti, alla legislazione elettorale nazionale italiana ravvisiamo diverse disposizioni che si sono prefissate come obiettivo il raggiungimento della parità di trattamento.

Dapprima è intervenuta la legge n. 52 del 2015, il c.d. *Italicum*²¹³. Dopo numerosi dibattiti in fase di approvazione alla Camera e al Senato²¹⁴, il testo licenziato il 15 aprile prevedeva che nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessun sesso potesse essere rappresentato in misura superiore al 50%. Nell'ambito di ciascuna lista, poi, i candidati devono essere presentati in ordine alternato per sesso, i capilista dello stesso sesso non potevano essere più del 60% del totale in ogni circoscrizione e l'elettore poteva esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso (c.d. doppia preferenza di genere), tra quelli non capolista, pena l'annullamento della seconda preferenza²¹⁵. Tali disposizioni vanno, però, analizzate assieme alla norma che consente al capolista di essere candidato fino ad un massimo di dieci collegi²¹⁶. Così facendo, il rischio di elusione della norma è molto alto: basterebbe, infatti, rispettare solo formalmente le prescrizioni legislative ricandidando la medesima donna in più collegi²¹⁷. Altra criticità rilevata consiste nel fatto che l'*Italicum* si applicherebbe solo alla Camera dei Deputati e non alle elezioni per il Senato della Repubblica²¹⁸.

Leggendo, dunque, il combinato disposto con l'art. 9, co. 2, d.l. n. 149/2013²¹⁹, che sancisce una diminuzione degli incentivi dati ai partiti qualora questi non ottemperassero a tale impianto normativo, si ravvisa la natura sanzionatoria di tale disposizione, che risulta, però, inidonea ad incentivare la presenza femminile in politica²²⁰.

Per tale ragione, con l'entrata in vigore della successiva legge elettorale nazionale²²¹ – il c.d. *Rosatellum* o *Rosatellum bis* –, sono state introdotte quattro previsioni finalizzate ad assicurare la parità tra i due sessi nell'accesso alle cariche pubbliche.

Due riguardano la quota riservata all'elezione attraverso il metodo proporzionale e sanciscono, rispettivamente, che, per la Camera dei Deputati, «A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di

²¹³ Per un approfondimento ulteriore del tema della parità di genere nell'*Italicum*, si rinvia a B. PEZZINI, *Democrazia paritaria o duale? Le leggi elettorali e la questione di genere*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano, 2016, 175-176, A. FALCONE, *Misure di riequilibrio di genere nel disegno di revisione costituzionale e nella recente legislazione in materia elettorale e di finanziamento ai partiti politici*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 22 dicembre 2015, 2-3.

²¹⁴ M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, cit., 11. Si dubitava, infatti, che tali misure potessero portare a qualsiasi risultato. Le nuove norme stabilivano, infatti, dei "listini bloccati", sui quali gli elettori, dunque, non avrebbero potuto esprimere alcuna preferenza. Nonostante l'opposizione e la protesta di molte deputate, gli emendamenti dalle stesse proposti non hanno passato il vaglio della Camera. Le medesime perplessità si sono ripresentate, però, in Senato, che ha prodotto il testo poi entrato in vigore.

²¹⁵ M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, cit., 11.

²¹⁶ Ci si riferisce, in questa sede, al testo dell'art. 19 T.U. Camera.

²¹⁷ M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, cit., 12.

²¹⁸ Ci si riferisce all'art. 2 del Testo Unico di cui al d.lgs. n. 533 del 1993: «Il Senato della Repubblica è eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini con voto diretto, libero e segreto, sulla base dei voti espressi nelle circoscrizioni regionali».

²¹⁹ «Nel caso in cui, nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, le risorse spettanti al partito politico (...) sono ridotte in misura percentuale (...)».

²²⁰ Sull'utilità di tale disposizione, contenuta nella normativa riguardante la «Abolizione del finanziamento pubblico diretto» ai partiti, si veda M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, cit., 21. Alla domanda «I numeri bastano?» la risposta è, invero, negativa: «bisogna sempre ricordare che le norme non bastano, e che per promuovere una parità effettiva il cambiamento "formale" deve essere accompagnato da un processo "culturale" e "sostanziale"».

²²¹ Si intende la l. 3 novembre 2017, n. 165.

genere»²²² e che, per il Senato della Repubblica «nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima»²²³. La terza norma stabilisce, inoltre, che «nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima»²²⁴. La quarta previsione attiene, infine, al regime dei controlli sulla presentazione delle liste dei candidati, sancendo dei meccanismi sanzionatori in caso di irregolarità e di mancato rispetto di tali norme²²⁵.

Le disposizioni in esame suscitano, però, numerose perplessità sotto tre diversi aspetti²²⁶.

La prima problematicità riguarda il versante dell'ordinamento costituzionale. I dettati normativi così introdotti, infatti, si inseriscono nel solco della riforma degli artt. 51 e 117 Cost., che ha «l'intento di agevolare la rappresentanza politica nazionale femminile mediante l'allestimento di misure volte ad aggredire la storica e persistente ridotta rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive»²²⁷. Tale legislazione, però, non terrebbe conto dell'evoluzione giurisprudenziale sul tema operata dalla Corte costituzionale²²⁸. Non potendosi, infatti, accettare delle misure volte ad incidere sugli esiti elettorali e sulla rappresentanza, l'imposizione di un ordine alternato in base al genere nella composizione delle liste elettorali rispetta i canoni imposti al riguardo dalla Corte costituzionale. Altrettanta certezza non sembra accompagnare la previsione di soglie del 60% «nella rappresentanza massima di ciascun sesso rispetto alla posizione di capolista nel complesso delle liste presentate nei collegi plurinominali ed alle candidature complessivamente presentate in quelli uninominali»²²⁹. Ciò andrebbe a ledere il principio di pari opportunità nell'accesso alle cariche politiche e susciterebbe una lesione del concetto di «uguaglianza di opportunità»²³⁰, intesa come «parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate»²³¹.

Un secondo punto da analizzare attiene alla questione della circoscrizione Estero. Essa, infatti, rimane esclusa dall'applicazione di ogni misura tesa al riequilibrio della rappresentanza di genere accentuando, così, il distacco tra i due sistemi di elezione²³², ma resta compatibile con le disposizioni sull'ordine alternato di genere nella successione interna delle liste e sul limite del 60%

²²² Art. 18 *bis*, co. 3, ultimo periodo, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati e art. 9, co. 4, T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica.

²²³ Art. 18 *bis*, co.3.1, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati e art. 9, co. 4 *bis*, T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica.

²²⁴ Art. 18 *bis*, co.3.1, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati e art. 9, co. 4 *bis*, T.U. per l'elezione del Senato della Repubblica.

²²⁵ Art. 22, co. 6 *bis*, T.U. per l'elezione della Camera dei Deputati. Si dovranno, infatti, comunicare tali aspetti agli Uffici centrali circoscrizionali che, a loro volta, nel caso in cui siano rispettati i criteri di composizione di ciascuna lista, provvedono inserendo in coda alle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti, altrimenti inseriscono direttamente nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti.

²²⁶ P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, in *Nomos*, n. 2/2018, 15 ss.

²²⁷ P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, cit., 16.

²²⁸ P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, cit., 17.

²²⁹ P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017, n. 165*, cit., 17.

²³⁰ [Corte cost. sent. 49/2003](#). In tal senso, già L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, cit., 370-371.

²³¹ [Corte cost. sent. 49/2003](#). In tal senso, già L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, cit., 370-371.

²³² Ci si riferisce più precisamente agli emendamenti 2.01., riferito all'A.C. n. 2352, e 2.04., riferito all'A.S. 2941, che aggiungevano dopo l'articolo 2 della legge n. 165 un articolo 2-*bis*, rubricato «Parità di genere nella circoscrizione Estero», che avrebbe modificato la normativa sull'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero di cui alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, aggiungendo, all'articolo 8, comma 3, la previsione per cui «A pena di inammissibilità della lista, i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere», ed all'articolo 11, comma 3, la previsione per cui «In caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore deve scegliere un candidato di sesso diverso dal primo a pena di nullità della seconda preferenza».

nella rappresentanza di un singolo genere nella posizione di capolista²³³. Con riferimento all'elezione dei parlamentari afferenti alla circoscrizione Estero, si constata che tale sistema consiste in un meccanismo elettorale integralmente proporzionale che prevede il voto di preferenza, diversamente da quanto accade per il nuovo sistema elettorale nazionale²³⁴.

Il terzo aspetto oggetto d'indagine riguarda l'effettività delle misure predisposte a favore del riequilibrio nella rappresentanza politica tra i sessi considerando la disciplina elettorale *ante delineata*²³⁵.

Come si è già avuto modo di dimostrare²³⁶, i risultati delle azioni positive possano essere facilmente aggirati²³⁷ e differiscono a seconda delle diverse aree geografiche del Paese che possono essere prese in considerazione²³⁸.

In termini conclusivi, le criticità – sia in termini giuridici che fattuali –, emerse in relazione alla nuova legge n. 165 del 2017, danno conto delle molte difficoltà in ambito applicativo di tali disposizioni²³⁹. Non può, però, ignorarsi la circostanza che nelle ultime legislature nazionali la rappresentanza femminile in Parlamento abbia visto un notevole incremento, riallineando, così, l'Italia alla media degli altri Paesi europei²⁴⁰.

La normativa nazionale è, poi, intervenuta altresì per dare una concreta attuazione agli artt. 51 e 117 Cost. nel loro combinato disposto con l'art. 122 Cost., che assegna alla legislazione regionale la disciplina del «sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di compatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», precisando che essa opera «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»²⁴¹.

Tale cornice è stata dettata dalla disciplina contenuta nella legge n. 165/2004, come integrata dalla riforma apportata dall'art. 3, 1° co., della legge n. 215/2012, con cui il legislatore nazionale si fa carico di integrare la succitata normativa con il principio di parità di genere²⁴². Il legislatore regionale è, dunque, tenuto da allora ad attenersi a tale valore, guardando alla necessità di tutelare l'eguaglianza tra i sessi²⁴³ attraverso «la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive»²⁴⁴. Tale principio è stato, poi,

²³³ Si accenna, qui, alla previsione di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 27 dicembre 2001, n. 459, in forza della quale, ai fini della presentazione delle liste per l'attribuzione dei seggi da assegnare nella circoscrizione Estero, si osservano, in quanto compatibili, le norme di cui agli articoli da 14 a 26 del Testo Unico per la elezione della Camera dei Deputati, e successive modificazioni, non sembra infatti sufficiente a ridurre la distanza tra i due sistemi elettorali, nazionale ed estero, in ordine alla disciplina della rappresentanza di genere.

²³⁴ P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017*, n. 165, cit., 17.

²³⁵ P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017*, n. 165, cit., 18.

²³⁶ Si rinvia alla trattazione formulata *ante*.

²³⁷ L. 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*, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2018, 26-27. Si rinvia ai meccanismi elusivi di cui *ante*.

²³⁸ P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017*, n. 165, cit., 19.

²³⁹ P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017*, n. 165, cit., 19.

²⁴⁰ Si vedano, al riguardo, i dati raccolti nel *Gender Equality Index 2017. Measuring gender equality in the European union 2003-2015*, in <https://eige.europa.eu>, 2017, spec. 49, nonché le statistiche relative alla distribuzione per sesso dei deputati e dei senatori reperibili in *Democrazia paritaria e sistemi elettorali*, Dossier n. 293 a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, in <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/AC0680.pdf>, 15 marzo 2017, 8-9.

²⁴¹ L. FUCITO, *La parità di genere nella legislazione elettorale regionale*, Dossier n. 220 a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, agosto 2020, 1.

²⁴² Al comma 1 dell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, è aggiunta, in fine, la seguente lettera: «c-bis) promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive».

²⁴³ L. FUCITO, *La parità di genere nella legislazione elettorale regionale*, cit., 3.

²⁴⁴ L. FUCITO, *La parità di genere nella legislazione elettorale regionale*, cit., 3-4.

ulteriormente enfatizzato dalle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge n. 20/2016²⁴⁵, che ha sancito diverse modalità per assicurare la parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche pubbliche²⁴⁶.

Osservando le diverse leggi regionali che regolano le elezioni si può arrivare a notare che la Regione Sardegna e la Provincia autonoma di Trento vantano delle normative che offrono una tutela persino maggiore: qui, oltre a prevedere la doppia preferenza di genere, si deve assicurare la presenza paritaria di candidati di sesso diverso nelle liste elettorali²⁴⁷.

In particolare, è proprio con riferimento alla situazione della Regione Autonoma Sardegna che si può chiaramente evidenziare come le misure promozionali possano rivelarsi non sufficienti per garantire – sotto un profilo di effettività – la parità tra uomini e donne. Con la prima legge statutaria regionale²⁴⁸, si stabiliva, infatti, che in ciascuna lista circoscrizionale ciascuno dei due generi non potesse essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati²⁴⁹ e gli elettori erano chiamati ad esprimere un voto di preferenza²⁵⁰. Nonostante, però, tale apparato normativo, gli esiti delle elezioni regionali erano stati sconcertanti: solo 4 donne sono state elette su 60 consiglieri regionali²⁵¹. Il problema qui evidenziato consiste nell'organizzazione interna dei partiti, che si è rivelata inefficace per dare una concreta attuazione alla normativa predetta²⁵². Con le modifiche intervenute con la legge regionale statutaria n. 1/2018²⁵³ il panorama normativo è ulteriormente cambiato, ma tali misure sono risultate solo parzialmente efficaci. Se, infatti, nelle consultazioni comunali la presenza femminile è aumentata²⁵⁴, tale obiettivo non si è realizzato nelle elezioni regionali del febbraio 2019²⁵⁵. Ciò ha, dunque, dimostrato come le misure promozionali non siano «del tutto sufficienti a soddisfare gli obiettivi di democrazia paritari imposti dai principi costituzionali di eguaglianza sostanziale e di pari opportunità, se non sono supportate da una più consapevole cultura politica»²⁵⁶. Non a caso, infatti, si evidenzia come il meccanismo della doppia preferenza costituisca un valido strumento per implementare l'eguaglianza tra i sessi, che risulta, però, utile solo se accompagnato dall'azione dei candidati²⁵⁷.

²⁴⁵ L. FUCITO, *La parità di genere nella legislazione elettorale regionale*, cit., 4.

²⁴⁶ L. FUCITO, *La parità di genere nella legislazione elettorale regionale*, cit., 4: «Nello specifico la legge prevede quanto segue: 1) la legge elettorale regionale, qualora ammetta la possibilità di esprimere preferenze nei confronti dei candidati, deve prevedere che: i) in ciascuna lista i candidati siano presenti "in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale"; ii) la facoltà dell'elettore di esprimere almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima (cosiddetta doppia preferenza di genere). Alla luce di tale disposizione i sistemi elettorali che attribuiscono all'elettore la facoltà di esprimere un solo voto di preferenza non sono in linea con la disposizione statale di principio; 2) la legge elettorale, qualora non preveda la facoltà di espressione di preferenze, deve (comunque) imporre "l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale"; 3) la legge, qualora contempli collegi uninominali, provvede a garantire "l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale"».

²⁴⁷ L. FUCITO, *La parità di genere nella legislazione elettorale regionale*, cit., 9.

²⁴⁸ La Legge Regionale Statutaria (Sardegna) 12 novembre 2013, n. 1.

²⁴⁹ S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 31 marzo 2019, 9.

²⁵⁰ S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., 9.

²⁵¹ S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., 9.

²⁵² S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., 10, laddove si segnala che in sedici legislature le donne elette nei consigli regionali hanno rappresentato il 5,87% degli eletti.

²⁵³ Con cui è stata introdotta una doppia preferenza di genere "rinforzata", unita, tra l'altro, a previsioni volte a stabilire la parità anche nella comunicazione politica, sancendo la presenza paritaria di candidati e candidate nelle tribune politiche e negli spazi offerti da radio e televisioni: così, S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., 9.

²⁵⁴ Il dato relativo alla presenza femminile pari al 42,58% nei comuni della Sardegna con una popolazione superiore ai 5000 abitanti è riportato in L. MARILOTTI e M.F. MANDIS (curr.), *Amministrative sarde 2017 – La doppia preferenza di genere, risultati e prospettive*, Sassari, 2018, 30 ss.

²⁵⁵ S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., 10.

²⁵⁶ S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., 10.

²⁵⁷ S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., 10.

Tale circostanza non si è verificata in Sardegna e ciò ha messo ancor più chiaramente in luce come il diritto non risulti sempre sufficiente per rispondere a tutte le istanze che un ordinamento giuridico contemporaneo pone²⁵⁸.

Per tale ragione è, a volte, persino il Governo ad intervenire per verificare che le Regioni – ordinarie e non – rispettino i fondamentali principi in tema di parità di genere, esercitando il suo potere sostitutivo *ex art.* 120 Cost.²⁵⁹. Così è avvenuto in occasione delle ultime elezioni regionali con il d.l. n. 86/2020, che, con il suo articolo 1, ha sancito la necessità dell'intervento statale a fronte del mancato recepimento, da parte della Regione Puglia, della normativa in tema di parità di genere²⁶⁰.

Con ciò si tende, nuovamente, a sottolineare l'importanza dei principi di cui agli artt. 3, 51 e 117 Cost., come innovati dalle riforme costituzionali, e della legislazione – statale e regionale – di recepimento, volta ad assicurare l'eguaglianza tra i sessi²⁶¹.

In conclusione, la normativa costituisce certamente un punto di partenza per determinare importanti cambiamenti nella sensibilità politica dei cittadini, ma non rappresenta – e non può rappresentare – l'approdo ultimo del sistema giuridico di riferimento²⁶².

Ciò che, infatti, deve essere stimolato dall'azione della giurisprudenza – soprattutto quella costituzionale – è un mutamento nella sensibilità dell'“uomo comune”, un'educazione del cittadino per renderlo – sia esso un uomo o una donna – parte integrante e attiva di una democrazia

²⁵⁸ «(...) anche laddove entrambe le misure [della doppia preferenza di genere e delle altre misure attuative del principio costituzionale di pari opportunità] siano presenti, non sempre si determina un riequilibrio della rappresentanza»: così, S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., 11-12. Si sottolinea, con forza che «il cambiamento “formale” deve essere accompagnato da un processo “culturale” e “sostanziale”» per evitare che le riforme, che gli ordinamenti apportino, restino «lettera morta»: così, M. D'AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, Relazione presentata a Roma, presso la Corte di Cassazione, il 30 marzo 2017, 21.

²⁵⁹ Si accenna, in questo caso, all'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo *ex art.* 120, 2° co., Cost.: «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

²⁶⁰ «1. Il mancato recepimento nella legislazione regionale in materia di sistemi di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta Regionale, nonché dei consigli regionali dei principi fondamentali posti dall'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, come modificata dalla legge 15 febbraio 2016, n. 20, integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all'articolo 120 della Costituzione e, contestualmente, costituisce presupposto per l'assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate.

2. Al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e l'unità giuridica della Repubblica, nella Regione Puglia per le elezioni del consiglio regionale, in luogo 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 applicano le seguenti disposizioni:

a) ciascun elettore può esprimere due voti di preferenza, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso dall'altro, e le schede utilizzate per la votazione sono conseguentemente predisposte;

b) nel caso in cui siano espresse due preferenze per candidati del medesimo sesso, si procede all'annullamento della seconda preferenza. (...)».

²⁶¹ «La democrazia paritaria, che può adottare «azioni positive» senza per questo esaurirsi (...) nella loro percentuale o quota di attuazione, consente di «ampliare lo sguardo» così da poter immaginare (...) un «mutamento del piano complessivo (...) dei sistemi democratici»: così, A. LORETONI, *Ampliare lo sguardo*, Roma, 2015, 89; T. CASADEI, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, Roma, 2017, 22.

²⁶² Tra coloro che constatano ciò, A. DEL RE, *L'uguaglianza tra i sessi nei partiti politici. Una strada per una concreta democrazia*, in A. Falcone (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, 2011, 105 ss.; C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna ai partiti*, Padova, 1984; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013; A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, 21.

funzionante²⁶³. È una lotta comune, rivolta ad enfatizzare la necessità di valorizzare le differenze per tutelare l'uguaglianza²⁶⁴.

4.1. *L'elezione dei vertici dell'Ordine dei Commercialisti: l'inizio di una storia*

Un caso recentemente trattato dal TAR Lazio-Roma, Sez. I²⁶⁵ ha destato l'attenzione dei giuristi. Esso riguarda l'impugnazione, per violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost., del Regolamento elettorale, approvato dal Ministro della Giustizia, per il rinnovo dei vertici degli organi dell'Ordine dei Commercialisti, che non prevede alcuna disposizione in materia di parità di genere. A nulla vale considerare che tale regolamento si sia semplicemente conformato alla normativa primaria, il D.Lgs. n. 139/2005, in quanto quest'ultimo, non contemplando a sua volta disposizioni volte a deterinare un riequilibrio fra i due sessi, si pone anch'esso in una condizione di illegittimità costituzionale, secondo chi ha formulato il ricorso predetto²⁶⁶.

Non è un caso che la questione, affrontata dal predetto Tribunale, sia stato definito come «non suscettibile (...) di favorevole apprezzamento»²⁶⁷. Si sanciscono, infatti, tre diversi assunti. Innanzitutto, si argomenta che «in assenza di alcuna previsione in materia di parità di genere ricavabile dalla lettura del d.lgs. n. 139/2005, il regolamento elettorale oggetto di approvazione ministeriale non può ritenersi illegittimo per diretto contrasto con l'art. 51 della Costituzione, mancando una previsione normativa primaria in grado di individuare le opportune integrazioni al sistema elettorale vigente, in modo da garantire un adeguato rispetto del precetto costituzionale»²⁶⁸. Si arriva, poi, a rigettare la questione di legittimità costituzionale sollevata per contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost.. Si stabilisce che tale questione non può essere rimessa al vaglio della Corte costituzionale perché «presupporrebbe la richiesta alla Consulta di un intervento di tipo additivo, non consentito a fronte della presenza di plurime soluzioni adeguate, la cui scelta appartiene alla discrezionalità del legislatore»²⁶⁹. Si aggiunge, altresì, l'impossibilità di procedere ad una sentenza additiva di principio, che diverrebbe priva di rilevanza «venendo in considerazione la necessità di integrare concretamente delle regole elettorali»²⁷⁰.

Il TAR chiude l'ordinanza, infine, rinviando al legislatore nazionale per garantire un'equa rappresentanza di genere in tale ambito²⁷¹.

Ciò che risulta particolarmente interessante è la risposta del giudice amministrativo di primo grado: è in capo alle Camere il compito di produrre una normativa che vada a tutelare l'uguaglianza tra uomo e donna.

Le argomentazioni addotte del Tribunale non appaiono, però, ad avviso di chi scrive, pienamente convincenti. Attendere, infatti, esclusivamente un intervento legislativo in tal senso svalorizza il significato che l'operatività della Corte costituzionale è chiamata ad assumere nel nostro

²⁶³ Da qui, la necessità, oggi, di guardare al ruolo – fondamentale – svolto dai giudici costituzionali. Questi ultimi hanno un compito centrale: «*Our mission was to educate, along with the public, decisionmakers in the nation's legislatures and courts*», come sottolinea con efficacia R.B. GINSBURG, *My own words*, cit., 157.

²⁶⁴ Grava, quindi, sugli stessi cittadini, e, in particolare, proprio sui candidati e gli eletti, il compito di tutelare tale trasformazione della società, in modo da «ribaltare la tradizionale visione dei ruoli di uomini e donne nelle istituzioni, garantendo l'effettiva partecipazione di *tutti* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»: così, S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, cit., 12.

²⁶⁵ Si accenna qui al caso con R.G. n. 7724/2020.

²⁶⁶ Così afferma S. GALLO, *Presentato un ricorso al TAR, elezioni in dubbio. Il regolamento elettorale non rispetterebbe la disciplina in materia di parità di genere. Chiesta la sospensione cautelare del procedimento*, in [Eutekne](#), 07 ottobre 2020.

²⁶⁷ TAR Lazio-Roma, Sez. I, ord. n. 6927/2020.

²⁶⁸ TAR Lazio-Roma, n. 6927/2020 cit.

²⁶⁹ TAR Lazio-Roma, n. 6927/2020 cit.

²⁷⁰ TAR Lazio-Roma, n. 6927/2020 cit.

²⁷¹ TAR Lazio-Roma, n. 6927/2020 cit.

ordinamento²⁷². Il giudice delle leggi non vuole sostituirsi al legislatore, ma può certamente stimolarlo affinché quest'ultimo si faccia tutore dei diritti e dei valori dell'ordinamento²⁷³.

La parità tra i sessi è, infatti, un obiettivo che la stessa Costituzione si è posta, un cammino di crescita continuo, che – come si evince da tali recenti controversie – necessita dell'intervento del giudice delle leggi, per educare e sensibilizzare su tali questioni²⁷⁴. Rifiutare, dunque, l'azione della Consulta non può contribuire in alcun modo a risolvere la questione della sotto-rappresentazione femminile ai vertici degli organi dell'Ordine dei commercialisti.

Ben potrebbe, infatti, la Corte operare con due modalità: tramite una sentenza c.d. monitoria o tramite una sentenza additiva di principio.

Nel primo caso, il giudice delle leggi, rigettando la questione di legittimità costituzionale, rivolge un monito al legislatore, invitandolo ad intervenire «talora indicandogli anche i criteri da seguire (c.d. sentenze decalogo) (...), talvolta rilevando che la pronuncia di rigetto è condizionata alla transitorietà della disciplina in vigore (c.d. sentenze di legittimità provvisoria)²⁷⁵». Nel secondo caso, invece, si farà riferimento ad un meccanismo in base al quale la Consulta «dichiara l'illegittimità costituzionale di una parte del tutto peculiare della disposizione impugnata, esattamente di quella parte in cui, secondo l'interpretazione della Corte, omette una determinata disciplina normativa che invece deve considerarsi come costituzionalmente necessitata²⁷⁶». In quest'ultima ipotesi si potrà operare inserendo nel dettato legislativo «soltanto una norma di principio, la cui concreta attuazione è rimessa all'intervento del legislatore (...) o, in sua assenza, a quello operato volta per volta dal giudice²⁷⁷».

Queste due soluzioni, diverse ed alternative fra loro, sembrano dei possibili rimedi per l'ordinamento italiano contemporaneo, ma solo il tempo potrà dirci se vi sarà un giudice *a quo* che si prenderà la responsabilità di far valere tale questione di fronte al giudice delle leggi.

Da qui, l'importanza del ruolo dei membri della magistratura²⁷⁸ e del Parlamento²⁷⁹, primi, ma non unici²⁸⁰, motori nella macchina del sistema giuridico italiano contemporaneo.

5. Verso una cittadinanza di genere?

Dall'analisi fin qui esposta si può chiaramente evincere come il legislatore – nazionale e regionale – abbia tentato di innovare l'ordinamento giuridico, mediante, innanzitutto, l'utilizzo delle azioni positive, per assicurare l'eguaglianza tra uomo e donna nell'Italia di oggi.

Tale obiettivo non si è, però, ancora realizzato e da qui deriva la necessità di usare un approccio – ancora poco indagato – che si identifica nel ricorso alla comparazione: essa ci insegna che è solo

²⁷² I giudici costituzionali divengono, infatti, «interpreti» del «processo vitale» che è rappresentato dalla «continua dinamica» espressa dal testo costituzionale: così, P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia*, Bologna, 2018, 105.

²⁷³ Fondamentale compito della Corte costituzionale è quello di tutelare i valori che, «proprio per questa loro dimensione radicale sono destinati a durare: creature storiche essi pure, non sono realtà assolutamente statiche, ma il loro movimento è lentissimo, assomigliando a quei ghiacciai della natura fisica percorsi da un impercettibile moto che ne scandisce l'immobilità apparente»: così, P. GROSSI, *La Costituzione italiana espressione di un tempo giuridico post-moderno*, in *L'invenzione del diritto*, cit., 58.

²⁷⁴ Si accenna, qui, ad un vero e proprio «*educational purpose*» delle Corti costituzionali contemporanee, istanza sempre più fondamentale oggi, come insegna G. TIEGHI, *Educare, non solo decidere. Nuovi scenari dalle recenti opere dei giudici costituzionali Grossi e Sotomayor*, cit., 197.

²⁷⁵ M. MAZZIOTTI DI CELSO e G.M. SALERNO (curr.), *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2010, 559.

²⁷⁶ M. MAZZIOTTI DI CELSO e G.M. SALERNO (curr.), *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 560.

²⁷⁷ M. MAZZIOTTI DI CELSO e G.M. SALERNO (curr.), *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 560.

²⁷⁸ Addirittura sosteneva P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Milano, 1989, 256: «I giudici son come gli appartenenti a un ordine religioso: bisogna che ognuno di esso sia un esemplare di virtù, se non vuole che i credenti perdano la fede».

²⁷⁹ Sull'importanza del ruolo del Parlamento, anche e soprattutto alla luce degli eventi storici che hanno caratterizzato il nostro Paese, si veda M. MAZZIOTTI DI CELSO e G.M. SALERNO (curr.), *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 254 ss.

²⁸⁰ Si vedano le considerazioni di seguito esposte, in particolare con riferimento al ruolo dei giudici costituzionali.

con un mutamento culturale e sociale che si può arrivare ad una vera educazione sul ruolo della donna negli ordinamenti giuridici contemporanei²⁸¹. La presenza, infatti, dei due sessi nelle istituzioni non è solo una questione che interessa il genere femminile, ma un problema della società tutta, che dovrebbe dirigersi verso una «democrazia paritaria»²⁸², idea che mal si concilia con l'assenza di rappresentanti della maggioranza del «popolo sovrano» nelle sedi decisionali²⁸³.

Proprio per questa ragione si deve evidenziare un duplice sforzo teso a questo scopo: quello del legislatore regionale e quello della giurisprudenza costituzionale.

Il primo ha, infatti, inaugurato una nozione nuova, il concetto di «cittadinanza di genere»²⁸⁴. Tentando di attribuire un significato all'idea di eguaglianza²⁸⁵, in alcune Regioni²⁸⁶ sono state introdotte delle norme che definiscono la «cittadinanza di genere», per essa intendendosi una visione di parità tra uomo e donna²⁸⁷ che non cancelli o attenui le differenze, ma che le evidenzi con la finalità di trarne nuova linfa per una società pluralistica e democratica²⁸⁸, incentivando, così, un'effettiva partecipazione femminile alla vita politica e sociale del Paese²⁸⁹.

²⁸¹ Così nota tristemente l'on. Emma Bonino, in un'intervista rilasciata ad A. POLITI, *Emma Bonino: «L'Italia rifiuta la meritocrazia. Così le donne non andranno mai al potere»*, in *Corriere della Sera*, Milano, 21 aprile 2020. Qui afferma: «Però noto che dove ci sono le quote grazie a leggi che io non ho mai votato, come nei consigli di amministrazione, la parità di genere si afferma perché non se ne può fare a meno. Appena non c'è una legge che obbliga, come nelle task force governative, sparisce» perché «È un aspetto del rifiuto della meritocrazia. Il potere in Italia tende a riprodursi per cooptazione, il potere dà dipendenza, è un grande afrodisiaco. Così prevale la cultura che gli inglesi chiamano della *old boys' net*, la rete dei vecchi amici che si frequentano e si conoscono, a cui si è aggiunta di recente una *new boys' net*». Le donne in politica in Italia rappresentano ancora una minoranza: solo il 35% di loro hanno incarichi come Ministri e nell'attuale legislatura (XVIII) sono tre le donne alla guida di commissioni permanenti. Tre sono attualmente le donne che fanno parte della Corte costituzionale (nella storia della Consulta ci sono state solo altri due giudici donne): Marta Cartabia (nominata nel 2011), Daria De Pretis e Silvana Sciarra (nominate nel 2014). Così testimonia *Legislazione e politiche di genere*, n. 62, in <https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ID0007.pdf>, Camera dei Deputati, XVIII legislatura, Roma, 5 marzo 2020, 71 ss. Questa, inoltre, l'impostazione di P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017*, n. 165, cit., 19: «Le misure a supporto della rappresentanza femminile mostrano infatti tutta la loro inadeguatezza qualora non accompagnate dalla consapevolezza, sul piano culturale, del valore della diversità di genere, premessa imprescindibile all'affermazione di una partecipazione autentica e realmente paritaria alla vita politica ed istituzionale del Paese».

²⁸² P. SCARLATTI, *La declinazione del principio di parità di genere nel sistema elettorale politico nazionale alla luce della legge 3 novembre 2017*, n. 165, cit., 19.

²⁸³ L. CARLASSARE, *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale*, in www.csm.it, Roma, 2008; A. PHILLIPS, *Democrazia e rappresentanza. Ovvero, perché il sesso nei nostri rappresentanti dovrebbe avere importanza?*, in B. BECCALLI, *Donne in quota*, Milano, 1999; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna-Roma, 2006; M. D'AMICO, A. CONCARO, *Donne e istituzioni politiche*, Torino, 2006.

²⁸⁴ A. SIMONATI, *La cittadinanza di genere: un nuovo concetto giuridico "inclusivo"?*, in *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, Padova, 2016, 132 ss.

²⁸⁵ «Il rapporto tra norma e fatto è (...) complesso. [Si deve] operare per la trasformazione del fatto stesso, secondo valore (anzi, l'insieme dei valori fondamentali, nelle loro mutue implicazioni). È questo, in nuce, il senso profondo dell'eguaglianza nella sua struttura internamente composita, risultante (...) da un profilo formale e da uno sostanziale, il quale ultimo specialmente dà la spinta ai processi di produzione giuridica, orientandoli con vigore verso la realizzazione (...) dei fini-valori costituzionali»: così, A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, cit., 24.

²⁸⁶ Si fa, in questa sede, riferimento al contenuto di diverse leggi regionali: dapprima, alla l. r. n. 16/2009 della Toscana; alla l. r. n. 23/2012 delle Marche e, infine, alla l. r. n. 6/2014 dell'Emilia Romagna.

²⁸⁷ Ad esempio, tramite normativa che promuova una genitorialità consapevole, un'equa distribuzione delle responsabilità familiari, un sostegno allo sviluppo della persona mediante la conciliazione tra tempi di lavoro e dedicati alla vita privata, oltre che un'incentivazione all'imprenditorialità femminile, eliminando, così, gli stereotipi legati al genere. A. SIMONATI, *La cittadinanza di genere: un nuovo concetto giuridico "inclusivo"?*, cit., 133-134.

²⁸⁸ «(...) la promozione sociale è la «concreta possibilità di approssimarsi alla classe dirigente (...) attraverso l'attivazione di istituti e garanzie predisposti dal diritto positivo, a cominciare dai principi costituzionali». La promozione sociale è un valore costituzionale scaturente dalla combinazione di alcuni principi fondamentali: eguaglianza sostanziale, democrazia, pluralismo, principio personalista»: Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, cit., 33. Ciò si traduce nell'importanza di una «costruzione – in progress – di una cultura costituzionale civica fondata sul pluralismo, in specie, delle idee»: così, G. TIEGHI, *Diritto, esperienze comunicative, Questioning: nuovi itinerari di Giustizia Costituzionale?*, in *Federalismi*, 13 maggio 2020, 403-404. Le

Le modalità operative con cui le Regioni – e le Provincie e i Comuni – si sono prefissati di raggiungere tali finalità consistono proprio nell’adozione di azioni positive, ma anche e soprattutto nelle «iniziative a sostegno della parità assunte nei settori dell’educazione, della cultura» e nell’introduzione «di un adeguato linguaggio in ambito istituzionale»²⁹⁰, in modo da contrastare gli stereotipi di genere²⁹¹.

Risulta fondamentale, dunque, l’apporto delle istituzioni regionali, le quali svolgono una vera e propria funzione di coordinamento di tali istanze²⁹².

Da qui, l’accresciuta importanza negli ultimi anni del secondo sforzo, proveniente dall’opera dei giudici costituzionali, che, facendosi interpreti del diritto e tutori dei valori dell’ordinamento²⁹³, si sono assunti un pesante fardello: educare le nuove generazioni alla parità, insegnare ai cittadini che l’uguaglianza è composta di fatti e non di parole, consistendo in azioni e gesti concreti²⁹⁴.

Soprattutto, ciò che i giudici costituzionali hanno avuto modo di evidenziare – nella loro vita personale e professionale – è come la parità di genere sia un obiettivo comune ad entrambi i sessi, che dovranno, dunque, lavorare come alleati per assicurare l’eguaglianza tra uomini e donne²⁹⁵, valorizzando la loro *diversity*²⁹⁶ e attuando la vera “cittadinanza di genere”.

stesse Corti costituzionali, nella loro composizione e operatività, divengono «*institutions of pluralism*», espressione di dialogo tra i giudici e tra le Corti – costituzionali e non solo – e di attenzione alla comparazione: così, S. SCIARRA, *Rule of Law and Mutual Trust: A Short Note on Constitutional Courts as “Institutions of Pluralism”*, in *Diritto dell’Unione Europea* n. 3/2018, 431 ss.

²⁸⁹ A. SIMONATI, *La cittadinanza di genere: un nuovo concetto giuridico “inclusivo”?*, cit., 134. A. SIMONATI, *La cittadinanza di genere. Sviluppi recenti*, cit., 362.

²⁹⁰ A. SIMONATI, *La cittadinanza di genere. Sviluppi recenti*, in *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, cit., 361. Ci si riferisce, qui, alle disposizioni contenute nella l. r. n. 6/2014 dell’Emilia Romagna.

²⁹¹ A. SIMONATI, *La cittadinanza di genere. Sviluppi recenti*, cit., 362. «(...) il cambiamento “formale” deve essere accompagnato da un processo “culturale” e “sostanziale”»: M. D’AMICO, *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni. Strumenti di riequilibrio*, cit., 21.

²⁹² A. SIMONATI, *La cittadinanza di genere. Sviluppi recenti*, cit., 362.

²⁹³ P. GROSSI, *La Costituzione italiana espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *L’invenzione del diritto*, cit., 58-59, laddove si definisce la Corte costituzionale come «organo respiratorio del nostro ordine giuridico (...), precettore e stimolatore della carica espansiva della tutela costituzionale specie in tema di diritti fondamentali». Inoltre, «(...) il dialogo sui principi costituzionali e sulla loro interpretazione (...) rischia di rimanere confinato all’interno di una ristretta cerchia di specialisti (...). Si mette in dubbio (...) anche una delle più importanti funzioni che la Consulta dovrebbe avere: quella di motore equilibrato dell’evoluzione costituzionale, ispirazione e guida per l’intera cittadinanza. (...) già dalle motivazioni e dai dispositivi delle sue decisioni possono trarsi indicazioni «educative» di grande impatto per la società organizzata»: così, testualmente, G. BERGONZINI, *Corte costituzionale, autorevolezza, educazione, educazione alla democrazia: oltre l’umanità e la segretezza?*, in M. Bertolissi (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto*, cit., 180. Similmente, G. AMATO, *Osservazioni sulla «dissenting opinion»*, in C. Mortati (a cura di), *Le opinioni dissenzienti*, Milano, 1964, 24; S. CASSESE, *Dentro la Corte costituzionale*, cit., 134. «*One of the strongest pillars of democracy is, I believe, the development of an educated citizenry*»: S. DAY O’CONNOR, *The Majesty of the Law*, New York, 2003, 274. Così anche G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, 122: «Possiamo perciò dire che la giustizia costituzionale non fa parte della democrazia, ma serve alla democrazia». È, poi, E. GRESSMAN, *Requiem for the Supreme Court’s Obligatory Jurisdiction*, in 65 *A.B.A. Journal*, 1979, 1327: «La soluzione dei problemi più importanti (di quelli che a parere dei giudici coinvolgono problemi di ampia portata pubblica) è la vera ragion d’essere di una moderna Corte Suprema».

²⁹⁴ Sulla necessità di un approccio educativo al tema della parità di genere e al concetto di uguaglianza tra i sessi, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 63, già citata, ma anche E. STRADELLA, *Differenza, genere, pari opportunità e costituzionalismo: possibili intrecci. Brevi note*, cit., 379, laddove si accenna all’importanza di comprendere il valore delle differenze tra uomini e donne e, in generale, tra i cittadini.

²⁹⁵ Non a caso, «la società (l’umanità, anzi) è composta di donne e di uomini: è in nome della stessa democrazia, non nell’interesse delle donne, che va posta l’esigenza che le istituzioni, come la società, siano composte di donne e di uomini»: L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. Bimbi, A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant’anni dal voto*, cit., 87.

²⁹⁶ «*The individual can make things happen. (...) We all bring to the seats of power our individual experiences and values, and part of this depend on our gender*»: così, S. DAY O’CONNOR, *The Majesty of the Law*, cit., 194-195.

Non a caso, fin dai dibattiti in Assemblea costituente si è avuto modo di affermare che «nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile»²⁹⁷.

Comune, dunque, a questi due soggetti istituzionali è il ruolo assunto all'educazione alla parità e alla valorizzazione della soggettività individuale²⁹⁸: ciò è testimoniato anche dalle analisi svolte tramite la comparazione con l'ordinamento statunitense, dove si è avuto modo di rilevare il ruolo, fondamentale, della *Supreme Court* per spingere i cittadini a mutare la propria sensibilità²⁹⁹.

È, infatti, la differenza di genere la chiave di successo e di innovazione di cui ogni ordinamento democratico³⁰⁰ contemporaneo deve dotarsi: essa costituisce, infatti, una ricchezza inestimabile, espressione delle capacità³⁰¹ – diverse e fondamentali – degli esponenti dei due sessi³⁰².

²⁹⁷ Così on. Teresa Mattei, seduta pomeridiana, Assemblea costituente, 18 marzo 1947.

²⁹⁸ Questo ciò che vuole dimostrare S. NICCOLAI, *Donne: oggetti o soggetti dell'uguaglianza e del diritto?*, cit.

²⁹⁹ Sull'importanza della comparazione in tali questioni per delineare dei profili di risoluzione al problema si esprime B. BAINES e R. RUBIO-MARÍN (curr.), *Introduction. Toward a Feminist Constitutional Agenda*, in *The Gender of the Constitutional Jurisprudence*, Cambridge, 2004, 14-15: «Comparative constitutional analysis permits us not only to ask about the remedial strategies that national courts have adopted in cases where women (or men) allege sex discrimination, but also to compare these remedial responses cross-nationally. (...) this approach encourages us to ask: Does gender matter? Does context matter? Does the nature or scope of the benefits or privileges matter?». L'autrice arriva a definire il concetto di *parity democracy* come «an enterprise concerned with redefining the sexes, state, and democracy in such a way that human interdependence gains a central place in the public sphere»: B. RODRÍGUEZ-RUIZ e R. RUBIO-MARÍN, *Constitutional Justification of Parity Democracy*, 2009, 1183. Da qui deriva la necessità di rivedere l'approccio al problema di genere, per la cui risoluzione non bastano le quote o le azioni positive, ma è necessaria un'educazione alla parità. «For both men and women the first step in getting power is to become visible to others, and then to put on an impressive show... As women achieve power, the barriers will fall. As society sees what women can do, as women see what women can do, there will be more women out there doing things, and we'll all be better off for it»: così, R. B. GINSBURG, *My own words*, cit., XXI.

³⁰⁰ Sul legame, centrale, tra eguaglianza e democrazia si veda C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 148: l'art. 3 Cost., essendo inserito tra i principi fondamentali, parteciperebbe delle loro caratteristiche, indicando le finalità fondamentali assegnate allo Stato, e individuerrebbe «i criteri essenziali relativi ai rapporti della struttura organizzativa con gli altri elementi dell'ordinamento». Tale articolo e il suo rispetto arrivano, dunque, a caratterizzare la stessa forma di Stato.

³⁰¹ È questo riferimento l'approdo cui giunge la presente trattazione: è necessario, affinché le politiche di genere producano i loro frutti, valorizzare ciò che una persona è e ciò che il singolo può fare, secondo la sua natura. Questa è l'impostazione fatta propria da S. NICCOLAI, *Donne: oggetti o soggetti dell'uguaglianza e del diritto?*, cit., 312. In tal senso si orienta anche B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi. Il principio antisubordinazione di genere*, cit., 13, laddove afferma che: «Il complesso delle disposizioni costituzionali richiamate, nel quadro della autodeterminazione dei percorsi di vita riconosciuta dai principi fondamentali del personalismo e di uguaglianza degli artt. 2 e 3 Cost., imprime alle relazioni tra i sessi, in tutti i contesti in cui si svolgono, la direzione volta alla rimozione di ogni forma della subordinazione di genere, per rendere possibile la valorizzazione della autonomia personale secondo una declinazione sessuata (consapevole della differenza, non astrattamente neutralizzata)». Similmente opta L. RONCHETTI, *Autonomia e differenza di genere*, in B. Pezzini e A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., 330: qui si afferma che è necessario interrogarsi sul rapporto «tra le istituzioni e le persone fisiche e giuridiche, con l'obiettivo del pieno sviluppo della personalità e dell'effettiva partecipazione di tutti i soggetti (...) alla vita sociale, economica, politica e culturale». Così anche A. SCHILLACI, *Pensiero delle donne ed esperienza giuridica: alcune riflessioni*, cit., 365.

³⁰² Sul punto, A.K. SEN, *Identità e violenza*, Roma-Bari, 2008, oltre a T. CASADEI, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, cit., 67, laddove si fa riferimento alla necessità di promuovere la parità e l'eguaglianza tra uomini e donne «nel rispetto delle differenze». Significativamente, inoltre, si accenna all'impostazione di A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, cit., 63: per includere veramente la figura femminile è necessario adottare un approccio teso a valorizzare la «cittadinanza di genere» per dare vita ad «una società più giusta e al tempo stesso più forte».