

La materia elettorale come laboratorio per la parità di genere: lente di ingrandimento della concezione antisubordinazione

di
Giulia Sulpizi*

Queste donne, belle e ben nate, sono ribelli
che dicono di no alle scelte fatte da madri sciocche, padri incompetenti
(è difficile trovare un padre saggio nei romanzi della Austen)
e da una società rigidamente ortodossa.
Rischiano l'ostracismo e la povertà pur di ottenere l'amore e l'amicizia nell'amore,
e raggiungere quell'obiettivo sfuggente che sta al cuore della democrazia:
il diritto di scelta.

A. Nafisi, *Leggere Lolita a Teheran*, Adelphi Edizioni, 2003, 341

Sommario: 1. La premessa: cenni metodologici in tema di lotta alla discriminazione di genere. 2. Dall'intervento dell'Unione europea e della comunità internazionale alle disposizioni nazionali. 2.1 Prospettive attuali in materia elettorale in Italia. 2.2 La comparazione con la Francia. 3. Profili risolutivi: proposte *de iure condendo*.

1. La premessa: cenni metodologici in tema di lotta alla discriminazione di genere.

La parità di genere rappresenta, nell'ordinamento italiano contemporaneo, una delle questioni di maggior rilievo. La sua importanza è, infatti, testimoniata non solo dalla presenza di diverse disposizioni normative, di rango nazionale e sovranazionale, che si sono occupate di tale problematica, ma anche dal grande clamore mediatico attorno a questo tema.

Sono, appunto, svariati gli ambiti in cui, ancora oggi, emerge il fenomeno della discriminazione tra i sessi¹: per questa ragione, appare evidente la necessità di una condanna forte di tali condotte lesive, oltre che di un approccio, giuridico e sociologico, che adotti una prospettiva “femminista”².

In ragione di ciò, non si può prescindere da un’analisi del dato esperienziale, che conferma come, ancora oggi, le differenze di trattamento tra uomini e donne siano presenti nel nostro Paese, soprattutto se si considera il campo delle istituzioni pubbliche³. In particolare, appare evidente come persista una diversa percezione dei ruoli sociali da attribuire al genere maschile e a quello femminile: se, infatti, al primo sono riconosciute attitudini “leaderistiche”⁴, al secondo continuano, nonostante l’evoluzione socio-economica occidentale, ad assegnarsi occupazioni assistenziali-familiari⁵.

* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università Ca’ Foscari (Venezia) e Université Sorbonne Paris Nord (Parigi).

¹ Sulla rilevanza, in prospettiva interdisciplinare, e l’attualità della questione di genere in Italia, nonostante le numerose conquiste, V. VALENTI, *Introduzione*, in P. TORRETTA, V. VALENTI, (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. XXI-XLV.

² T. CASADEI, *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione del genere alla democrazia paritaria*, Aracne editrice, Canterano, 2017, p. 19, laddove si argomenta della necessità di adottare una forma di realismo di genere “che non teme di misurarsi con le strutture politiche e giuridico-istituzionali, oltre che con quelle culturali, economiche e sociali”.

³ Sono diversi gli autori che si sono occupati di questo tema. Si rinvia solamente ai numerosi contributi sul punto in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull’impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2019 e P. TORRETTA, V. VALENTI, (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, cit.

⁴ Sulle difficoltà riscontrate dalla compagine femminile sul punto sono diversi i fattori in gioco, sia in Italia che in Europa in generale, adottando una prospettiva più ampia. Si tratta, in specie, della visibilità minore delle candidate in campagna elettorale; della loro scarsa presenza tra le candidature delle singole forze politiche e dell’assoluta predominanza maschile all’interno dei ruoli e degli organi apicali dei partiti stessi: così, A. DEL RE, *Le donne e i partiti politici in Italia e in Europa: la democrazia al maschile*, in A. DEL RE, V. LONGO, L. PERINI (a cura di), *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, FrancoAngeli, Milano, 2010, pp. 36-54.

⁵ Sulla persistenza degli stereotipi di genere si veda L. RE, *Femminismi e diritto: un rapporto controverso*, in O. GIOLO, M.G. BERNARDINI (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, Pacini Giuridica, Ospedaletto, 2017, pp. 192-194. Insiste, poi, nell’adozione di un profilo realista del giusfemminismo T. CASADEI, *Le teorie critiche del diritto. Tra filosofia giuridica e filosofia politica*, in O. GIOLO, M.G. BERNARDINI (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, cit., pp. 370-371.

Da qui, si può comprendere l'importanza della questione in esame, che non può prescindere da un approccio interdisciplinare⁶, che tenga in considerazione l'apporto delle scienze politiche e della psicologia, quali ulteriori strumenti idonei a delineare possibili soluzioni a tali istanze.

Accanto, dunque, a questa linea metodologica – che parte necessariamente da un'attenta analisi della realtà circostante, che non ricomprenda esclusivamente il fenomeno giuridico – si pone il ricorso alla comparazione. Porre a confronto diverse esperienze e soluzioni – legislative e giurisprudenziali – permette anche a chi osserva uno specifico ordinamento – come, in questo caso, l'Italia – di addivenire a nuovi meccanismi di garanzia dei diritti, in specie fondamentali, dei cittadini⁷. Il nostro Stato è, infatti, inserito in un sistema di diritto internazionale e comunitario che ha ampiamente analizzato il tema della discriminazione di genere⁸ e, per tale ragione, pare necessario considerare se e in che misura altri Paesi stiano affrontando il medesimo problema.

Pare, dunque, particolarmente rilevante, stante la vicinanza storica, geografica e culturale, analizzare il panorama francese, al fine di delineare la condizione della compagine femminile in questo sistema giuridico.

Ad ogni buon conto, nella presente disamina, appare centrale prendere in considerazione la tematica della partecipazione alla vita pubblica delle donne, analizzando se queste ultime abbiano in via effettiva – in termini di eguaglianza sostanziale – pari accesso alle cariche istituzionali del Paese. È, quindi, d'uopo studiare ed analizzare la materia elettorale, veicolo di formazione dell'offerta

⁶ È Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 16 a trattare 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".

⁷ La capacità comparatistica risulta, infatti, centrale per "acuire la criticità dello sguardo": così, P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 9.

⁸ Basti, sul punto, accennare all'importanza assunta da tali problematiche in ambito europeo, in tema di PNRR, e internazionale, laddove si è adottata l'Agenda ONU 2030, come si avrà modo di evidenziare in seguito nel presente contributo.

politica, prendendo in esame la normativa esistente – e la conseguente evoluzione giurisprudenziale – sul punto in campo nazionale, regionale e locale.

A tal fine si adotterà, nel presente contributo, una prospettiva di genere, che, distaccandosi dalla neutralità delle disposizioni legislative, valuti le istanze sociali che agitano l'ordinamento⁹.

Per queste ragioni, ci si allontana dall'approccio antidiscriminatorio, volto ad aprire "al soggetto discriminato l'accesso a uno spazio prima o altrimenti precluso", poiché tale spazio, "pur risultando diversamente abitato", "rischia di risultare, troppo spesso e troppo facilmente, astrattamente neutralizzante o di smarrirsi nella vana rincorsa di un'impossibile simmetria tra sessi e generi"¹⁰. Si tratta, a ben vedere, di un apparato normativo che risulta insufficiente al fine di tutelare adeguatamente le istanze delle donne e i loro diritti¹¹.

La concezione antisubordinazione consente, al contrario, di analizzare la differenza di genere in modo originario o costitutivo, ponendo in discussione le stesse disposizioni, che sono idonee a mantenere intatte le discriminazioni e le disparità esistenti. Si pone, dunque, l'attenzione sulle strutture sociali produttive di

⁹ Sull'importanza della prospettiva di genere nell'ambito della materia elettorale si vedano i quattro passi a tal fine delineati da M. ARALÌ SOTO FREGOSO, *4 Pasos para juzgar con perspectiva de género en materia electoral*, in *Observatorio de Igualdad de Género*, ottobre 2022, pp. 14 ss. Si tratta, in particolare, dell'analisi della situazione presente, della determinazione del diritto applicabile al caso in esame, dell'apparato argomentativo che sfrutti una prospettiva di genere (volto a identificare i diritti umani inviolabili coinvolti) e la fase decisionale, che assegna ai giudici il compito di farsi interpreti e motori della tutela dell'eguaglianza tra i sessi.

¹⁰ Queste le parole di B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi. Il principio antisubordinazione di genere*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, cit., p. 12, laddove si riprende il ragionamento elaborato nel convegno di Milano del 29 novembre 2018 "MATER IURIS. Il diritto della madre: uscire dalla simmetria giuridica dei sessi nella procreazione". Particolarmente rilevante sul punto, al fine di individuare i profili problematici di una concezione antidiscriminatoria, è il contributo di S. NICCOLAI, *Femminismo ed esperienza giuridica. A proposito de ritorno di un'antica regola juris*, in A. SIMONE, I. BOIANO (a cura di), *Femminismo ed esperienza giuridica. Pratiche, Argomentazione, Interpretazione*, Edizioni Efestò, Roma, 2018, pp. 27-74.

¹¹ Si ritiene, anzi, che tale impostazione sia idonea a "veicolare e rinforzare il quadro delle discriminazioni esistenti": A. LORENZETTI, *Uguaglianza e genere: spunti per un dibattito fra punti fermi e sabbie mobili*, in AA.VV., *Uguaglianza o differenza di genere? Prospettive a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 213.

diseguaglianze tra i sessi, in termini di differenze di potere, di asimmetrie di accesso e di requisiti di possibilità¹².

Gli stessi principi costituzionali volte a raggiungere l'eguaglianza sostanziale ex art. 3, c. 2 Cost. tra uomini e donne sono da riferirsi, quindi, a tutte le relazioni tra i generi, in tutti i contesti in cui si svolge la personalità dei singoli, in una prospettiva che è volta a valorizzare le differenze tra la compagine maschile e femminile, senza neutralizzarle¹³.

Riprendendo tale impostazione, si impone, così, all'interprete un approccio *gender sensitive*, in cui le norme sono formulate senza l'indicazione del sesso preferito, ma indicando la condizione di subordinazione e/o sottorappresentazione di un sesso come condizione e presupposto per l'applicazione¹⁴.

Ciò comporta, come si avrà modo di sottolineare nella presente analisi, un intervento che non potrà essere solo legislativo/giurisprudenziale¹⁵. Appare, infatti, quanto meno opportuno, al fine di mutare le condizioni del sistema giuridico italiano contemporaneo, adottare strumenti correttivi ulteriori, consistenti in una strategia di *gender mainstreaming* che decostruisca la concezione esistente dei ruoli delle donne e degli uomini¹⁶.

¹² M.A. BARRÈRE UNZUETA, *Diritto antidiscriminatorio, femminismo e multiculturalismo. Il principio di uguaglianza di donne e uomini come strategia per una rilettura giuridica*, in *Diritti delle donne tra particolarismo e universalismo*, in *Ragion partica*, n. 23/2004, p. 371. Il principio antisubordinazione "prova a leggere la condizione di genere come 'un assetto di potere', ponendo in discussione i rapporti tra i sessi entro una prospettiva di più generale critica politica e sociale. (...) Una prospettiva che include la dimensione antidiscriminatoria, ma si propone (...) di legare questa al cambiamento sociale e alle dinamiche politiche": G. AZZARITI, *Femminismi costituzionali. Alcune domande per capire*, in AA.VV., *Uguaglianza o differenza di genere?*, cit., p. 17.

¹³ In generale, in merito a tale concezione, G. FRAISSE, *Il mondo è sessuato. Femminismo e altre sovversioni*, Nottetempo, Milano, 2019.

¹⁴ B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi*, cit., p. 14, oltre a A. LORENZETTI, *Uguaglianza e genere: spunti per un dibattito fra punti fermi e sabbie mobili*, in AA.VV., *Uguaglianza o differenza di genere?*, cit., pp. 213 ss. e ad A. APOSTOLI, *Per un "femminismo costituzionale"*, in AA.VV., *Uguaglianza o differenza di genere?*, cit., p. 47

¹⁵ "La consapevolezza della necessità di agire a livello sociale e culturale sembra però mancare nella classe politica del nostro Paese": così, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., p. 61.

¹⁶ A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., p. 63.

2. Dall'intervento dell'Unione europea e della comunità internazionale alle disposizioni nazionali.

Sulla base del Rapporto annuale del *World Economic Forum* (WEF) sulla situazione nel 2022 del *gender gap* nel mondo si può notare come l'Italia si collochi al sessantatreesimo posto su 146 Stati presi in considerazione in tale classifica: da ciò si conferma come, nonostante le numerose conquiste sul piano dei diritti che hanno caratterizzato la compagine femminile negli ultimi decenni¹⁷, svariati sono, ancora, gli sforzi da compiere per raggiungere un'effettiva parità tra i sessi¹⁸.

In particolare, nell'ambito del *Political Empowerment*, le stime del *Global Gender Gap Index 2022* pongono il nostro Paese al quarantesimo posto, sempre su 146, per la presenza femminile nelle istituzioni rappresentative¹⁹. Si tratta di un dato non molto incoraggiante, ma non si può nemmeno negare che la situazione sia migliorata rispetto ai decenni precedenti.

Si è, infatti, argomentato che, soprattutto nel corso delle ultime legislature, il "soffitto di cristallo"²⁰ che caratterizzava la posizione delle donne in politica sia stato abbattuto. Basti pensare, a tal proposito, alla nomina, nel settembre 2022, di Giorgia Meloni a Presidente del Consiglio dei ministri e, nel febbraio dello stesso

¹⁷ Tra esse, si possono annoverare la conquista del suffragio universale e della titolarità, al pari degli uomini, dei diritti di elettorato attivo e passivo. Ciò nonostante, apparve fin da subito con tutta evidenza che non bastava attribuire alle donne il diritto di votare e di essere votate perché le stesse arrivassero automaticamente all'interno delle assemblee elettive o ricoprissero le cariche di vertice. Similmente è avvenuto in ogni settore della vita sociale, economica e lavorativa: così, G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma Tre Press, Roma, 2018, pp. 10-11.

¹⁸ UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Senza distinzione di sesso. Il cammino delle donne italiane verso la parità dalla Costituzione a oggi*, in *Documento di analisi n. 23*, p. 7.

¹⁹ UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Senza distinzione di sesso*, cit., p. 31.

²⁰ Ci si riferisce, in particolare, agli studi sul genere di Alice Eagly, che ha evidenziato come alcuni ruoli possano essere sessualmente tipizzati e che solo con l'incremento dell'assunzione di "ruoli maschili" da parte delle donne si potrebbe verificare un cambiamento sostanziale negli stereotipi sessuali. La studiosa ha dimostrato, dapprima, 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". Così spiegano M.A. HOGG, G.M. VAUGHAN, *Psicologia sociale. Teorie e applicazioni*, Pearson, Milano-Torino, 2016, pp. 210-211 e al pensiero dell'autrice rinvia, altresì, G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., p. 11.

anno, di Elly Schlein a segretaria del Partito democratico, divenendo, così, la principale *leader* dell'opposizione²¹.

Si è trattato, a ben vedere, di un processo graduale, dovuto a numerosi interventi, legislativi e giurisprudenziali, a livello europeo, internazionale e nazionale.

Non stupisce, inoltre, che, data la complessità del fenomeno e la sua rilevanza per l'ordinamento italiano, anche altri attori si siano occupati di questo tema e abbiano agito, con disposizioni normative o programmi specifici, per cercare di delineare nuovi meccanismi di promozione della parità di genere.

Tra questi, basti qui considerare, in particolare, due soggetti, quali l'Unione europea e le Nazioni Unite.

La prima, in specie, partendo proprio dall'analisi dei dati basata sul *Global Gender Gap Index 2022*, ha evidenziato come l'Italia si ponga al quattordicesimo posto, sui ventisette Paesi comunitari, per parità tra i sessi²². Per tale ragione, anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tale questione rappresenta una delle tre priorità trasversali negli ambiti dell'inclusione sociale, della tutela dei giovani e dell'incentivo al Mezzogiorno. Proprio per questo in tutte le Missioni del PNRR sono contenute linee di intervento mirate a favorire l'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne, grazie a misure di ampio spettro, volte a supportare, ad esempio, la partecipazione della compagine femminile al mondo del lavoro e alla vita istituzionale²³.

Sulla scia di tali *targets*, fissati in sede comunitaria, il Governo ha annunciato l'adozione della Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, con

²¹ UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Senza distinzione di sesso*, cit., p. 5. Così, A.H. EAGLY, L.L. CARLI, *Through the labyrinth*, Harvard Business School Press, Harvard, 2007, p. 92, oltre che p. 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.

²² UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Senza distinzione di sesso*, cit., pp. 34-35.

²³ *Ibidem*.

l'obiettivo di raggiungere, entro il 2026 appunto, un incremento di cinque punti nella classifica stilata sulla base del sopraccitato *Index*²⁴. Tale Strategia si concentra, in particolare, su cinque elementi, tra cui compare, in maniera chiara, il "potere", quale campo fondamentale in cui le donne sono chiamate a sviluppare la propria personalità²⁵. Al fine, dunque, di rafforzare questi strumenti, la legge di bilancio 2022²⁶, oltre a prevedere l'adozione del Piano strategico nazionale per la parità di genere, ha disposto l'istituzione presso il Dipartimento per le pari opportunità di una Cabina di regia interistituzionale²⁷ e di un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere²⁸: tutti questi apparati sono, chiaramente, volti a individuare buone pratiche per combattere gli stereotipi di genere e a conseguire l'equilibrio tra i sessi nel processo decisionale²⁹.

È stata, poi, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ad aver adottato, il 25 settembre 2015, una Risoluzione dal titolo "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", definendo, così, un programma di azione complessivo con l'indicazione di diciassette Obiettivi di sviluppo indivisibili tra loro al fine di armonizzare le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, quali la crescita economica, l'inclusione sociale e la salvaguardia dell'ambiente. È, in particolare, l'Obiettivo 5.5, definito come "Parità di genere", che dispone la necessità di "Garantire piena ed effettiva partecipazione femminile e pari opportunità di leadership ad ogni livello decisionale in ambito politico, economico e della vita pubblica"³⁰. Si tratta, a ben vedere, di un atto di *soft law*, ma ciò consente, ad ogni modo, di impegnare gli Stati membri firmatari ad attuare

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XIX LEGISLATURA, *Parità di genere*, 16 marzo 2023, p. 2.

²⁶ L. n. 234/2021.

²⁷ Istituita con decreto 27 gennaio 2022, con cui le è attribuito, tra gli altri, il compito di effettuare la ricognizione periodica sullo stato di attuazione delle misure.

²⁸ Istituito con decreto 22 febbraio 2022, organismo tecnico di supporto alla Cabina di regia, con funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta dei possibili strumenti per la definizione e l'attuazione del Piano strategico nazionale.

²⁹ SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XIX LEGISLATURA, *Parità di genere*, cit., pp. 2-3.

³⁰ OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, *Parità di genere nel diritto elettorale e obiettivo 5.5 dell'Agenda ONU 2030*, Roma, 13-14 aprile 2023, p. 4.

politiche ed interventi, anche legislativi, finalizzati al raggiungimento entro il 2030 dei sopracitati obiettivi, ivi compresa l'adozione di azioni positive elettorali volte a favorire il genere femminile³¹.

A partire dagli anni '90 il nostro ordinamento ha cercato di far fronte al *deficit* democratico nell'ambito politico-istituzionale *ante* richiamato. È, quindi, in primo luogo, con la l. n. 81/1993 che, disciplinando l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, si prevedeva una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati alle amministrative, anche se tale meccanismo è stato, poi, oggetto di censura da parte della Corte costituzionale³².

Ciò nonostante, è stato, poi, con la l. cost. n. 3/2001 che si è giunti ad innovare l'art. 117 Cost., stabilendo qui che le leggi regionali debbano rimuovere ogni ostacolo che impedisca la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica, promuovendo la parità di accesso tra questi ultimi alle cariche elettive. Similmente, la l. cost. n. 1/2003 ha modificato l'art. 51 Cost., sancendo espressamente l'importanza della promozione, con appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra i sessi. Da qui, l'importanza, quale cambiamento epocale, dell'ingresso di tale concetto nella Carta repubblicana, in applicazione dell'art. 3, c. 2 Cost., in termini di eguaglianza sostanziale³³.

Il legislatore nazionale ha ritenuto, non a caso, necessario sottolineare ulteriormente la centralità di tale obiettivo grazie all'adozione del Codice delle pari opportunità, in cui si sancisce espressamente la necessità di eliminare qualsiasi

³¹ *Ibidem*.

³² Ci si riferisce a Corte cost., sent. n. 422/1995, con cui tali "quote rosa" sono state dichiarate illegittime. Basti, poi, rammentare sul punto che anche nel corso del dibattito parlamentare che aveva dato origine alla legge erano emerse delle perplessità sul punto: in proposito, l'intervento dell'on. Ciaffi (DC), in Camera dei deputati, Assemblea, seduta 13 aprile 1993, n. 115, come riportato in UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Senza distinzione di sesso*, cit., p. 30.

³³ Su tale dimensione S. NICCOLAI, *Differenze come cose e come valutazioni*, in F. CERRONE, M. VOLPI (a cura di), *Sergio Panuzio. Profilo intellettuale di un giurista*, Jovene, Napoli, 2007, come riportato da A. LORENZETTI, *Uguaglianza e genere: spunti per un dibattito fra punti fermi e sabbie mobili*, in AA.VV., *Uguaglianza o differenza di genere?*, cit., p. 214.

disparità di trattamento anche in campo istituzionale e, in specie, con riguardo alle cariche elettive³⁴.

Sulla scia dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale³⁵ e delle innovazioni normative cui si è accennato, sono state diverse le disposizioni di rango ordinario, proprie dell'ordinamento italiano, volte a incentivare l'equilibrio di genere in seno alle assemblee rappresentative, siano esse locali, regionali, nazionali o europee. Tra queste, basti ricordare la l. n. 215/2012, relativa alle elezioni comunali; la l. n. 56/2014, per le elezioni, di secondo grado, dei consigli metropolitani e provinciali; la l. n. 65/2014, per la rappresentanza italiana presso il Parlamento europeo; la l. n. 20/2016, relativa alle elezioni dei consigli regionali, e, da ultimo, la l. n. 165/2017, in merito alle consultazioni elettorali nazionali³⁶.

Quest'ultima, il c.d. *Rosatellum*³⁷, prevede sia collegi uninominali da assegnare con formula maggioritaria sia collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale e definisce alcuni specifici meccanismi volti ad assicurare la parità di genere. Si stabilisce, in specie, che, a pena di inammissibilità, le liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, debbano presentare i propri candidati secondo un ordine alternato di genere. Nel complesso delle candidature presentate da ogni lista nei collegi uninominali, inoltre, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento. Si afferma, infine, che, nel

³⁴ Così, d.lgs. n. 198/2006, Libro IV, artt. 56-58.

³⁵ Si rinvia solamente alle ampiamente commentate Corte cost., sentt. nn. 422/1995, 49/2003 e 4/2010.

³⁶ Questa la rassegna in UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Senza distinzione di sesso*, cit., p. 32.

³⁷ Che ha sostituito, innovandolo, il precedente sistema elettorale, definito per la sola Camera dei deputati con la l. n. 52/2015, il c.d. *Italicum*. Qui si introduceva, a pena di inammissibilità, un obbligo di rappresentanza paritaria dei due sessi nel complesso delle candidature circoscrizionali (a livello, quindi, regionale) di ciascuna lista. Prevedeva, inoltre, nella successione interna delle singole liste nei collegi, che i candidati fossero collocati secondo un ordine alternato di genere e stabiliva, a pena di inammissibilità della lista, che nel numero complessivo dei capilista nei collegi di ogni circoscrizione non potesse esservi più del 60 per cento di candidati dello stesso genere. Ha, di conseguenza, introdotto la c.d. doppia preferenza di genere: in questo senso, in caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore avrebbe dovuto scegliere un candidato di sesso diverso rispetto al primo, a pena di nullità della seconda preferenza. Così, UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Parità vo cercando. 1948-2022. Le donne italiane in oltre settanta anni di elezioni*, n. 24, p. 43.

complesso delle liste dei collegi plurinominali, nessuno dei due generi possa essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento³⁸.

La materia elettorale, in definitiva, pare testimoniare la complessità del fenomeno della discriminazione di genere, essendosi occupata, ad ampio spettro e con diverse misure della promozione della parità tra uomini e donne.

Analizzando, di seguito, le situazioni attuali in Italia e Francia ci si potrà interrogare se le recenti innovazioni, legislative e giurisprudenziali, risultino sufficienti per tutelare adeguatamente le istanze dei soggetti discriminati ed assicurare un'effettiva eguaglianza, *ex art. 3, c. 2 Cost.*

2.1 Prospettive attuali in materia elettorale in Italia.

La disciplina elettorale italiana sarà, quindi, analizzata sotto tre profili, quello nazionale, quello regionale e quello locale.

In primo luogo, a livello nazionale, si deve sottolineare che, al fianco della legge elettorale del 2017, che ha introdotto disposizioni a tutela della parità di genere, sia fondamentale il ruolo svolto dall'Ufficio centrale nazionale presso la Camera dei deputati e dall'Ufficio elettorale regionale del Senato della Repubblica. Entrambi questi organismi hanno, infatti, il compito, in sede di verifica dei poteri e di convalida delle elezioni, di comunicare eventuali irregolarità agli Uffici circoscrizionali al fine di apportare eventuali modifiche nella composizione delle liste³⁹.

Se si analizza, poi, l'andamento della presenza femminile dalla I alla XVIII legislatura, si nota che sono stati necessari svariati decenni e sette legislature per eleggere più di cinquanta donne al Parlamento. È solo, infatti, con la XVIII legislatura⁴⁰ che per la prima volta sono stati raggiunti numeri davvero significativi

³⁸ Così, UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Senza distinzione di sesso*, cit., p. 32.

³⁹ SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Legislazione e politiche di genere*, 2 marzo 2022, p. 105.

⁴⁰ Con un Parlamento composto da 206 deputate e 97 senatrici.

in termini di presenza femminile nel consesso elettivo, arrivando alla quota di trecento elette, un terzo dei parlamentari⁴¹.

Restano, però, alcune perplessità in merito ai meccanismi vigenti alla luce dell'attuale sistema elettorale politico. Si argomenta, in particolare, che la previsione di soglie del 60 per cento 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 sembra non sufficiente al fine di promuovere la parità. Trattandosi, infatti, di misure promozionali e non coattive, la definizione di soglie al 60 anziché del 50 per cento nel rapporto tra i sessi suscita perplessità in ordine all'assenza di discriminazioni. Ciò pare, dunque, ledere il principio di "pari opportunità" evocato dalla Corte costituzionale.

In particolare, la mancata applicazione di soglie fondate sul criterio di equivalenza tra i sessi nella determinazione delle candidature consente una lettura in contrasto con gli indirizzi della Consulta, che impone l'adozione di meccanismi di riequilibrio di genere improntati al trattamento eguale e paritario nella posizione iniziale tra i candidati di sesso diverso nella competizione elettorale, qualificandosi come "parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate"⁴². Tale ultimo obiettivo pare disatteso dalla l. n. 165/2017, che non introduce in via obbligatoria tale requisito nella composizione dell'offerta elettorale⁴³.

Altro aspetto problematico pare essere la possibilità di essere candidati contestualmente fino a cinque collegi plurinominali e nei collegi uninominali, con ciò comportando, in sede di applicazione, un facile aggiramento delle previsioni poste a sostegno di una rappresentanza di genere più equilibrata. Di conseguenza, la portata del principio in parola è fortemente ridimensionata poiché le previsioni a sostegno dell'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne appaiono – nella pratica –

⁴¹ Sulle stime e l'andamento della presenza femminile a livello nazionale si veda UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Parità vo cercando*, cit., pp. 16-23.

⁴² Così, Corte cost., sent. n. 49/2003, come anche L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 370-371.

⁴³ 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, pp. 16-17.

disattese dal meccanismo delle pluricandidature, che non tiene conto delle questioni di genere⁴⁴.

Prendendo, poi, in considerazione la normativa regionale è necessario, in ogni caso, ripartire dalle disposizioni di cui alla l. n. 20/2016, che introduce, tra i principi fondamentali cui le Regioni a statuto ordinario devono attenersi, l'adozione di specifiche misure per la promozione di pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive⁴⁵.

Con questo nuovo provvedimento normativo si indica non solo la necessità di garantire la parità tra i sessi, ma si annoverano, altresì, le misure adottabili alla luce dei diversi meccanismi dettati per la rappresentanza nei consigli regionali. A tal proposito, si prevedono tre possibili strumenti.

In primo luogo, si fa riferimento alle liste con preferenza, nella duplice versione della "quota di lista", che impedisce di candidare in una lista soggetti di uno stesso sesso in misura maggiore del 60 per cento, e della "preferenza di genere", in cui, con due preferenze esprimibili, queste ultime devono essere riservate a candidati di sesso diverso.

In secondo luogo, si deve esaminare il sistema delle c.d. "liste bloccate", liste senza espressione di preferenze in cui deve essere prevista e garantita l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento.

In ultima istanza, si può fare riferimento al ricorso ai collegi uninominali, in cui, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo, i candidati di un sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale.

⁴⁴ 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., p. 19, laddove si richiama 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, pp. 26-27.

⁴⁵ Così facendo, si è giunti ad innovare la l. n. 165/2004, che, in applicazione dell'art. 122 Cost. (che sancisce che "Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi"), stabiliva i principi fondamentali cui le Regioni dovevano conformarsi in merito alla disciplina del proprio sistema elettorale.

Stante tale complessivo assetto⁴⁶, si deve sottolineare come le Regioni abbiano conseguentemente provveduto a modificare le proprie disposizioni elettorali per adeguarsi al contenuto della legge statale, in ossequio agli artt. 51 e 117 Cost., come innovati dalla riforma costituzionale del 2001⁴⁷. È stato, infatti, da questo momento in poi che il principio delle pari opportunità tra uomini e donne è divenuto un vero e proprio canone di legalità, capace di vincolare e veicolare tutte le scelte sul punto dei soggetti dell'ordinamento giuridico⁴⁸.

Quasi tutte le Regioni, dunque, hanno provveduto a conformarsi alle prescrizioni normative, anche alla luce delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale che, nel corso degli anni, ha avuto modo di esprimersi sui congegni individuati dagli enti territoriali a sostegno della parità di genere⁴⁹.

Solo la Regione Puglia non è intervenuta sul punto, mantenendo invariato l'assetto elettorale definito con l. r. n. 2/2005. Qui ci si limitava a prevedere la possibilità di esprimere un solo voto di preferenza e, allo scopo di garantire la rappresentanza di entrambi i sessi, prevedeva la soglia limite del 60 per cento di candidati dello stesso sesso, accompagnata dalla sanzione della mancata erogazione dei contributi nel caso di violazione della soglia⁵⁰. Tale sanzione non comportava, però, la dichiarazione di inammissibilità della lista e rendeva, di conseguenza, priva di ogni efficacia la sopracitata prescrizione⁵¹.

Ciò ha determinato, dapprima, l'invio da parte del Governo di un atto di diffida, in data 23 luglio 2020, con il quale si intimava alla Regione di approvare una legge elettorale rispettosa del principio delle pari opportunità⁵².

⁴⁶ Come sintetizzato in SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Legislazione e politiche di genere*, cit., pp. 105-106.

⁴⁷ L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2021, pp. 108-109.

⁴⁸ Queste le considerazioni svolte in Corte cost., sent. n. 81/2012.

⁴⁹ In Corte cost., sent. n. 4972003 si tratta di disposizioni della legge elettorale della Regione Valle d'Aosta e in Corte cost., sent. n. 4/2010 quelle della Regione Campania.

⁵⁰ Si tratta, in specie, degli artt. 7 e 81.13 della legge regionale.

⁵¹ L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, cit., p. 110.

⁵² *Ibidem*.

Stante l'ulteriore inerzia del legislatore regionale, è, poi, intervenuto l'esecutivo, tramite l'esercizio del potere sostitutivo *ex art. 120 Cost.*⁵³, con l'adozione del decreto-legge n. 86/2020, rappresentando il primo caso del genere in materia elettorale regionale, caratterizzato da una portata generale e dagli estremi della necessità e dell'urgenza, stante l'assoluta rilevanza del principio costituzionale – la parità di accesso alle cariche pubbliche – in gioco⁵⁴.

Le elezioni amministrative in Puglia si sono, dunque, svolte con l'applicazione della doppia preferenza di genere, con la previsione dell'annullamento dell'eventuale seconda preferenza, se espressa per un candidato di sesso uguale a quello della prima, e con la predisposizione di liste adeguate a tale scopo. Il testo normativo in esame non menziona, però, la soglia del 60 per cento per l'identificazione dei candidati: per queste ragioni, le liste che pure non hanno rispettato tale soglia sono state ammesse e sono state chiamate solo a pagare una sanzione pecuniaria⁵⁵.

Non stupisce, dunque, che le consultazioni elettorali pugliesi del 20 e 21 settembre 2020 abbiano visto l'elezione, su cinquanta consiglieri, di solo otto donne⁵⁶.

In tale prospettiva, si è dato luogo ad un ricorso, indirizzato al TAR Puglia, ad iniziativa di alcuni cittadini elettori, che hanno chiesto l'annullamento dell'atto di proclamazione dell'elezione di alcuni consiglieri, in quanto appartenenti a liste

⁵³ Che recita, al c. 2, "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".

⁵⁴ È, in particolare, T. GROPPPI, *'La Costituzione si è mossa': la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *Federalismi*, n. 25/2020, pp. 10 ss. a mettere in luce i rilievi positivi e negativi che sono seguiti all'adozione del decreto-legge n. 86/2020. Si tratta di uno strumento che non parrebbe utilizzabile per la materia elettorale, ma, nel caso di specie, pare potersi ammettere (e chi scrive condivide tale impostazione dell'Autrice), poiché volto alla tutela di un diritto fondamentale, per un corretto svolgimento della competizione elettorale, quale la parità di accesso alle cariche elettive.

⁵⁵ L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, cit., p. 111.

⁵⁶ *Ibidem*.

composte in violazione della soglia massima del 60 per cento di candidati dello stesso sesso. Si argomenta, qui, che per rendere effettivo il principio costituzionale di pari opportunità occorra l'azione combinata di due strumenti, ovverosia quello della doppia preferenza di genere e della sopracitata soglia limite delle candidature dello stesso sesso⁵⁷.

Il giudice amministrativo ha, però, respinto tale ricostruzione, confinando, in particolare, tutti i parametri costituzionali invocati, quali gli artt. 51, 117 e 122 Cost., nella categoria dei "principi di ordine generale, la cui attuazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario", rivolti "all'indirizzo dei legislatori regionali", non assurgendo a norme di dettaglio vincolanti sotto ogni profilo attuativo⁵⁸. Di conseguenza, non si tratta di un principio immediatamente precettivo, bensì consiste in un disposto che necessita di essere reso concreto dall'opera del legislatore, in questo caso regionale⁵⁹: ci si discosta, dunque, dall'impostazione di altra giurisprudenza amministrativa⁶⁰ che, sulla scia della Corte costituzionale⁶¹, ha argomentato, piuttosto, sulla necessità di dare effettività al concetto di pari opportunità, scendendo nella vita reale, dove l'eguaglianza è ancora da conseguire⁶².

Ciò conferma, quindi, che non solo a volte l'intervento del legislatore può non risultare sufficiente per garantire un'effettiva parità di trattamento, ma anche che la stessa giurisprudenza, chiamata ad esprimersi sul punto, potrebbe essere restia a porre in essere interventi sanzionatori⁶³.

Alla luce di questa disamina, si deve analizzare il dato statistico delle ultime consultazioni amministrative. Con le elezioni svoltesi dal 2019 al 2022 si può

⁵⁷ L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, cit., p. 112.

⁵⁸ TAR Puglia, Sez. III, sent. n. 95/2021.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Cons. St., Sez. III, ord. n. 9208/2020.

⁶¹ Ci si riferisce in questa sede a Corte cost., sentt. nn. 4/2010 e 81/2012.

⁶² Quest'aspetto è enfatizzato da L. FERRAJOLI, *La differenza sessuale e le garanzie dell'uguaglianza*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/1993, p. 53, che configura i due commi dell'art. 3 Cost. come "modello normativo integrato di eguaglianza formale e sostanziale basato sulla «pari dignità» delle differenze e insieme sulla garanzia della sua effettività".

⁶³ Questa sembra essere la valutazione di L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, cit., pp. 118 ss.

evidenziare una presenza consiliare femminile del ventitré per cento, l'assenza del genere femminile in sette uffici di presidenza e solo tre casi in cui le donne abbiano ricoperto il ruolo di Presidente del Consiglio regionale⁶⁴. Da qui, si può comprendere che, nonostante i numerosi interventi normativi, continui a sussistere un forte problema rappresentativo in svariati ordinamenti regionali⁶⁵.

Se si osserva, infine, la disciplina attualmente vigente a livello locale, non si può non prendere in esame quanto asserito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 62/2022. In questa sede ci si è occupati della tutela della parità di genere nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, dal momento che, solo con riferimento a questi ultimi, non sussiste alcuna disposizione riequilibratrice sul punto.

In particolare, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, c. 3 bis, d.lgs. n. 267/2000 e 30, c. 1, lett. d) bis, d.P.R. n. 570/1960, nella parte in cui non prevedono l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei piccoli Comuni. Si tratta, a ben vedere, di una pronuncia che si pone in linea con quanto prescritto dagli artt. 3, c. 2, 51, c. 1 e 117, c. 1 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 1 del Protocollo n. 12 CEDU.

La Consulta ha, quindi, ritenuto fondate le questioni sollevate dal Consiglio di Stato nella sua ordinanza di rimessione, arrivando a sottolineare che, stante la discrezionalità del legislatore in materia elettorale, quest'ultima è comunque censurabile nel caso di manifesta irragionevolezza, nel caso di incoerenza rispetto alle finalità perseguite e nel caso in cui non si ottemperi all'obbligo, costituzionalmente imposto, di "promuovere attraverso appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini" nell'ambito della competizione elettorale. Il giudice delle leggi arriva, dunque, a sostenere che tale finalità debba essere

⁶⁴ UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Parità vo cercando*, cit., p. 27.

⁶⁵ Basti, a tal proposito, richiamare la complessa vicenda, *ante* esaminata, che ha caratterizzato la legislazione elettorale regionale pugliese.

perseguita anche dalla legislazione applicabile ai Comuni di piccole dimensioni, non potendosi negare che tale garanzia debba operare anche per questi ultimi⁶⁶.

In particolare, la Corte osserva che l'obbligo di liste rappresentative dei due sessi, operante anche per gli enti locali con meno di 5.000 abitanti, è assolto con la semplice presenza di un solo candidato di sesso diverso dagli altri e che, in ogni caso, si pongono problemi, in questi Comuni, di reclutamento per le candidature per entrambi i sessi⁶⁷.

In aggiunta a tali considerazioni, le disposizioni contestate risultano censurabili anche e soprattutto se si considera la loro incoerenza con la *ratio* della l. n. 215/2012, che le ha introdotte nell'ambito delle elezioni comunali al dichiarato fine di "promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali"⁶⁸.

Tenendo a mente l'esito di tale controversia e guardando ai dati statistici, si può verificare che, a febbraio 2023, le sindache in Italia sono 1.180 e più di mille tra queste sono alla guida di Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti. Si registra un significativo aumento rispetto a quanto avveniva nel 2018⁶⁹, ma ancora si tratta di un numero relativamente esiguo.

Prendendo, in via conclusiva, in esame la l. n. 56/2014, che ha provveduto a disciplinare l'elezione di secondo grado dei membri dei consigli delle città metropolitane e delle provincie, si può considerare che, al fine di promuovere la parità tra uomini e donne, nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento e non si annovera la possibilità di operare con la doppia preferenza di genere⁷⁰. Confrontando i dati esistenti sulla

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 62/2022.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Questo il fine dichiarato nella legge.

⁶⁹ UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Parità vo cercando*, cit., pp. 34-35.

⁷⁰ SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI XVIII LEGISLATURA, *Legislazione e politiche di genere*, cit., p. 107.

presenza femminile in tali consessi vediamo, in ogni caso, che questi numeri sono maggiori rispetto a quello delle donne sindaco nel nostro Paese⁷¹.

Alla luce dell'analisi normativa e giurisprudenziale di cui *supra* e delle risultanze statistiche esaminate, si può notare che le sole norme giuridiche e l'applicazione giurisprudenziale non paiono sufficienti per assicurare una piena ed effettiva eguaglianza sostanziale *ex art. 3, c. 2 Cost.*⁷². Pare, quindi, preferibile, al fine di promuovere e predisporre misure che operino concretamente sul campo, "reclamare la partecipazione di tutti i soggetti dell'ordinamento, dal legislatore ai giudici, costituzionale e ordinario, ai partiti, ai cittadini"⁷³.

2.2 La comparazione con la Francia.

Simili questioni sono state affrontate anche nell'ordinamento francese, che, già negli anni '80, ha elaborato il congegno delle quote per dare più facilmente spazio alle donne nelle liste. In particolare, nel 1982 il Parlamento è intervenuto sul *Code électoral* con riguardo alla disciplina delle elezioni comunali, prescrivendo che le liste presentate nei Comuni di almeno 3.500 abitanti fossero bloccate e non potessero contenere più del 75% di persone dello stesso sesso⁷⁴. Sottoposta tale disposizione all'attenzione del *Conseil constitutionnel*, l'organo di giustizia costituzionale ha ritenuto questa norma in contrasto con l'art. 3, c. 4 della Costituzione francese, che attribuisce i medesimi diritti civili e politici agli elettori di entrambi i sessi, e con l'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, a mente del quale tutti i cittadini "*sont également admissibles à*

⁷¹ UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO del SENATO DELLA REPUBBLICA, *Parità vo cercando*, cit., pp. 36-37.

⁷² Il mero intervento sul meccanismo elettorale non può "da solo spezzare il circolo vizioso che caratterizza l'interazione tra la sfera politica e la società civile": così, A. APOSTOLI, *Rappresentanza paritaria o duale?*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., p. 62, laddove si riprende il ragionamento di E. PAZÈ, *Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche*, in *Politica del diritto*, n. 4/2010, p. 696.

⁷³ L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, cit., p. 119.

⁷⁴ G. MAESTRI, *Seggi aperti alle donne? Le norme di democrazia paritaria nella rappresentanza politica*, Università degli Studi Roma Tre, 2017, p. 312.

toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents". Così ragionando, si è giunti a dichiarare incostituzionale introdurre "*une distinction entre candidats en raison de leur sexe*"⁷⁵.

Stante tale complessiva impostazione, il Parlamento è arrivato nel 1998 ad approvare, con riferimento al *Code électoral* in materia di elezioni regionali e dell'Assemblea della Corsica, norme volte a favorire la parità di genere, richiedendo che ciascuna lista assicurasse "*la parité entre candidats féminins et masculins*": tale previsione è stata analizzata dal *Conseil* e pure in questo caso l'organo di controllo ha continuato a sottolineare l'indefettibilità dei principi costituzionali in materia di eguaglianza dell'elettorato, premettendo, in ogni caso, che si tratta di una considerazione legata allo stato contingente e passibile di cambiamenti successivi⁷⁶.

Tale considerazione si innesta sull'approvazione, di poco successiva, della legge costituzionale n. 569/1999, che, intervenendo sull'art. 1, c. 2 della Costituzione francese, introduce l'affermazione per cui "*La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*", e, all'art. 4 della stessa, precisa che i partiti "*contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi*". Similmente a quanto avvenuto in Italia, ci si è interrogati sulla portata precettiva dell'espressione "*favoriser*", che non pareva idonea a dare adeguate indicazioni sul livello di incisività delle misure in parola, discutendo se si trattasse di disposizioni volte ad assicurare una mera eguaglianza formale o di strumenti capaci di innovare, in maniera sostanziale, il tessuto sociale del Paese, agendo in via promozionale⁷⁷.

Con la legge n. 493/2000 si è giunti a dare concreta attuazione all'art. 3 in parola, introducendo, nelle varie procedure elettorali dell'ordinamento francese, strumenti diversi per garantire la parità di genere. In particolare, per l'elezione dei rappresentanti al Senato e dei parlamentari europei si è fatto riferimento all'obbligo

⁷⁵ CC, décision n. 146/1982.

⁷⁶ CC, décision n. 407/1999.

⁷⁷ Così riassume G. MAESTRI, *Seggi aperti alle donne? Le norme di democrazia paritaria nella rappresentanza politica*, cit., p. 314.

di inserire nelle liste un numero uguale di candidate e candidati, con la differenza al massimo di uno, e di disporli in ordine alternato di genere; per le elezioni regionali e comunali, l'obbligo per ogni lista di contenere un numero uguale di donne e uomini; con riguardo ai deputati dell'Assemblea nazionale, eletti con un sistema maggioritario a doppio turno, soltanto una penalizzazione economica per i partiti che avessero presentato candidature che, nel complesso, mostrassero uno squilibrio di più del 2% tra uomini e donne⁷⁸.

Il giudice delle leggi d'Oltralpe, una volta interpellato sulla compatibilità di tali disposizioni con le prescrizioni costituzionali, ha sottolineato come le nuove norme dovessero considerarsi già produttive di effetti e come, alla luce dei lavori preparatori, il legislatore dovesse ritenersi libero di introdurre i meccanismi ritenuti più opportuni per raggiungere l'obiettivo della parità, attraverso strumenti promozionali o di natura vincolante⁷⁹.

La Francia ha, quindi, scelto di intervenire "a monte", all'atto della presentazione delle candidature, in modo che vi fosse un maggior equilibrio di genere nell'offerta politico-elettorale ai fini della composizione delle assemblee⁸⁰.

Anche negli ultimi anni quest'ordinamento ha mantenuto tale impostazione: basti pensare, a tal proposito, allo "scrutinio binominale paritario" per i Consigli generali⁸¹, per cui gli elettori votano una coppia, indissolubile, formata da un uomo e una donna, soluzione che è stata accettata dal *Conseil constitutionnel* ribadendo la libertà del legislatore di scegliere qualsiasi mezzo per incentivare la parità di genere, ivi compresa la candidatura in coppia⁸².

Alla luce, quindi, della breve disamina effettuata, si può concludere che anche il sistema giuridico d'Oltralpe si sia trovato a dover fronteggiare la questione della

⁷⁸ S. CECCANTI, *Francia e Italia di fronte alle differenze di sesso e di lingua*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, pp. 91 ss.

⁷⁹ CC, décision n. 429/2000.

⁸⁰ G. MAESTRI, *Seggi aperti alle donne? Le norme di democrazia paritaria nella rappresentanza politica*, cit., p. 315.

⁸¹ Si tratta degli organi deliberativi dei dipartimenti e delle principali municipalità.

⁸² CC, décision n. 667/2013, su cui si è espressa C. SPINIELLO, *Égalité, Parité, Constitutionnalité. A proposito delle azioni positive in materia elettorale: Francia e Italia a confronto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017.

disparità di trattamento tra i sessi e abbia deciso di reagire in modo simile a quanto avvenuto in Italia, grazie all'introduzione di strumenti promozionali forti, volti ad incidere sulla selezione dei rappresentanti del Paese, con il dichiarato scopo di tutelare un'effettiva eguaglianza di genere.

3. Profili risolutivi: proposte *de iure condendo*.

Alla luce delle considerazioni *ante* sviluppate, si possono individuare due linee direttrici di riforma, al fine di delineare iniziative idonee a migliorare la condizione femminile in Italia e Francia.

In primo luogo, si potrebbe agire adottando una nuova legge elettorale, in specie a livello nazionale. Innanzitutto, eliminando la possibilità di pluricandidature si potrebbe diminuire la probabilità di aggiramento delle previsioni normative vigenti. In secondo luogo, si potrebbe valutare l'opportunità di introdurre l'obbligo di espressione di una doppia preferenza, da attribuire a rappresentanti dei due sessi. Tale congegno – similmente a quanto avviene in Francia nell'ipotesi dei Consigli generali – consentirebbe, da una parte, di rispettare la libera scelta dell'elettore, che ben potrebbe decidere a quali coppie di candidati assegnare il proprio voto, e, dall'altra, di imporre una visione "di genere" nella prospettiva elettorale, assegnando pari ruolo – pubblico ed istituzionale – ad esponenti di entrambi i generi.

Simili previsioni potrebbero essere inserite in una nuova legge cornice statale, che vada a delineare i principi basilari cui le disposizioni elettorali delle Regioni debbono attenersi. Parimenti, si potrebbe giungere ad innovare in tal senso anche la legge elettorale degli enti locali, in specie comunali.

In secondo luogo, rileva, in ogni caso, la necessità di un cambio di mentalità: solo mutando i presupposti culturali di una società è possibile raggiungere una piena – ed effettiva – eguaglianza tra i cittadini⁸³. Per raggiungere, quindi, tale ambizioso

⁸³ Sui profili culturali insiste particolarmente la ricostruzione di E. STRADELLA, *Multiculturalismo e diritti delle donne: una riflessione, nella prospettiva del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, pp. 161 ss., oltre alle considerazioni svolte da Tania Groppi e

obiettivo, è d'uopo partire dai meccanismi di riequilibrio tra i sessi, per stimolare, dapprima, una nuova visione del ruolo della donna nel sistema italiano contemporaneo e abbandonare solo in un secondo momento tali misure, quando sia sorta una nuova coscienza collettiva, capace di ammettere pacificamente una presenza totalmente femminile nei luoghi di potere⁸⁴.

Tale obiettivo potrebbe essere concretamente perseguito tramite una duplice linea di azione.

La prima di esse consiste nell'innovare la l. n. 13/2014, in tema di finanziamento dei partiti. Qui si dispone che tali enti privati, aventi rilevanza pubblicistica, debbano prevedere per statuto azioni positive volte a raggiungere la parità tra i sessi negli organismi collegiali e nelle liste elettorali⁸⁵. Si potrebbe, piuttosto, affermare l'obbligatorietà, ai fini dell'ammissibilità della lista alle competizioni elettorali, della garanzia di un'offerta elettorale improntata all'eguaglianza tra uomini e donne, mantenendo una pari rappresentazione di uomini e donne nella determinazione delle candidature. L'azione dei partiti è, infatti, fondamentale: questi ultimi, in quanto specchio della società esistente, si possono – e devono – porre come apripista di cambiamenti culturali di lungo termine⁸⁶.

Mónica Aralí Soto Fregoso nel corso del seminario “*Juzgar con perspectiva de género*”, organizzato dal DIPEC dell'Università di Siena in data 19 giugno 2023.

⁸⁴ Sulla centralità delle azioni positive, quale primo motore di un cambiamento di mentalità, si veda A. LORENZETTI, *Uguaglianza e genere: spunti per un dibattito fra punti fermi e sabbie mobili*, in AA.VV., *Uguaglianza o differenza di genere?*, cit., p. 215. “When I’m sometimes asked ‘when will there be enough [women on the supreme court]?’ and I say ‘when there are nine,’ people are shocked. But there’d been nine men, and nobody’s ever raised a question about that”: così, R. BADER GINSBURG, come riportato sul *Sito Ufficiale dello Stato del Connecticut*. Quest’ultima si riferiva alla composizione della Supreme Court statunitense, ma si tratta di considerazioni che ben si possono attingere anche ad altri ambiti istituzionali.

⁸⁵ Innovando la previgente disciplina, in tema di finanziamento pubblico ai partiti, della l. n. 157/1999, che prevedeva l’obbligo per ogni partito o movimento politico finanziato dallo Stato di destinare almeno il 5% dei rimborsi elettorali a “iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica”.

⁸⁶ L’azione dei partiti è fondamentale: così, G. MAESTRI, *Le donne e la rappresentanza politica, tra norme elettorali e regolazione dei partiti*, in P. TORRETTA, V. VALENTI, (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, cit., pp 342 ss., anche se si ravvisa, quale profilo di criticità, la difficoltà di contrastare i pregiudizi esistenti, nonostante l’introduzione di svariate norme di promozione della parità. Non solo il loro intervento è centrale. Si rammenta, infatti, che il problema dell’adeguata rappresentanza femminile è una questione che investe l’intero sistema istituzionale e l’intera società “perché la scarsa presenza di donne nelle

La seconda linea di azione da prendere in considerazione attiene all'introduzione dell'insegnamento della parità di genere come parte integrante dei programmi scolastici del Paese, adottando una prospettiva olistica, similmente a quanto avviene in altri ordinamenti⁸⁷. Non stupisce, dunque, che sia stata una recente proposta del Ministro della Cultura Gennaro Sangiuliano a chiedere di iniziare a trattare, negli istituti scolastici di ogni ordine e grado, le tematiche inerenti all'eguaglianza sostanziale tra la compagine maschile e femminile, al fine di sensibilizzare sul punto le giovani generazioni, le principali motrici dei cambiamenti di maggior rilievo nel nostro Stato⁸⁸.

istituzioni (...) è, anzitutto, una questione culturale, la dimostrazione dell'arretratezza di un paese": T. CASADEI, *Diritto e (dis)parità*, cit., p. 135.

⁸⁷ A tal fine, appare centrale "una diversa concezione dei rapporti umani nelle loro molteplici dimensioni": per queste ragioni, si invita "ad una rinnovata attenzione per gli assetti, gli indirizzi e gli atti delle istituzioni; anche queste ultime giocano un ruolo-chiave nel veicolare determinati tipi di messaggi: stereotipi, pregiudizi, partiche di discriminazione e di esclusione, totale o parziale, della cittadinanza". Così, T. CASADEI, *Diritto e (dis)parità*, cit., p. 67. Si sostiene, infatti, che "Fondamentale è avviare un processo di educazione civile e morale": N. OCCHIOCUPO, *Settanta anni dal riconoscimento del voto alle donne e dall'entrata in vigore della Costituzione. "La sovrana dignità" della persona nella Costituzione*, in P. TORRETTA, V. VALENTI, (a cura di), *Il corpo delle donne. La condizione giuridica femminile (1946-2021)*, cit., p. 37. In particolare, fino ad oggi in Italia, con riferimento all'educazione sessuale e affettiva, si deve guardare al DM n. 254/2012, *Regolamento recante indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione*. Un approccio olistico è, invece, incoraggiato dall'OMS e dal Centro federale tedesco per l'educazione sanitaria, *Standards for sexuality education*, 2010, p. 15, laddove si evidenzia l'importanza degli aspetti relazionali, sociali e di prevenzione delle diseguaglianze e della violenza.

⁸⁸ "Rimuovere gli ostacoli che impediscono la parità di genere è tra le priorità del Ministero della Cultura. La scelta di Manuela Maccaroni è la conferma dell'attenzione per i temi della difesa dei diritti delle donne", ha affermato il Ministro, che ha evidenziato la centralità dell'Osservatorio ministeriale per acquisire ed elaborare dati sull'impiego femminile nei siti culturali, nelle imprese e negli enti e nelle fondazioni che si occupano della promozione e soprattutto della gestione dell'immenso giacimento italiano di arte, architettura e storia. L'ha definito come "uno strumento operativo che metterà al centro non solo la tutela delle pari opportunità ma anche lo sviluppo di concrete politiche di attuazione del fondamentale articolo 37 della Costituzione italiana sui diritti della donna lavoratrice". Così sul [Sito del Ministero della Cultura](#), 26 luglio 2023.