

## Esterno e interno nella pandemia: persistenza e risignificazione degli spazi pubblici e domestici dal punto di vista di genere in tempi di *lockdown*

Barbara Pezzini\*

THE OUTSIDE AND THE INSIDE IN THE PANDEMIC: PERSISTENCIES AND NEW MEANINGS OF PUBLIC AND DOMESTIC SPACES FROM A GENDER POINT OF VIEW

ABSTRACT: By means of a “gender topography” of the pandemic, the essay proposes a reflection meant to capture the links between the transformations of public and domestic spaces in the context of the emergency and the different gender condition in which women and men inhabit those spaces. As for the domestic space, the issue of gender-based violence is addressed by observing the responses to the paradox of lock-down, which forced women to live together for a long time with their abusers in a confined space. As for the public space, the essay analyzes the reaction against the persistency of male-only decision-making structures throughout the pandemic, looking in particular at decree-law 86/2020, by which, using for the first time the surrogate power of art. 120 Cost., the national Government acted for the legislative body of Puglia, enforcing the so-called “gender double preference” in the electoral law.

KEYWORDS: Gender analysis; lockdown; violence against women; electoral equal opportunities; surrogate power

SOMMARIO: 1. Impliciti di genere e rimescolamento degli spazi – 2. Le dimensioni spaziali (anche di genere) della libertà e dell’uguaglianza costituzionale – 3. Interno / esterno; protetto / a rischio – 4. Lo spazio domestico come spazio di protezione dal contagio, la casa come luogo “sicuro” – 5. La violenza di genere nell’emergenza: primi dati – 6. La casa luogo sicuro: per chi? – 7. L’esterno dell’interno: lo spazio domestico proiettato nel mondo – 8. L’interno dell’esterno: chi abita lo spazio pubblico? – 9. L’esercizio del potere sostitutivo statale a garanzia della doppia preferenza di genere (il d.l. 86/2020).

---

\* Ordinaria di diritto costituzionale nell’università di Bergamo. Mail: [barbara.pezzini@unibg.it](mailto:barbara.pezzini@unibg.it). Contributo su invito.

## 1. Impliciti di genere e rimescolamento degli spazi

In questo contributo vorrei provare a delineare una prima e parziale topografia di genere dell'emergenza sanitaria<sup>1</sup>, considerando in particolare la ridefinizione dello spazio domestico in tempi di *lockdown*, ma allargando la prospettiva anche alla riorganizzazione degli spazi pubblici decisionali nella gestione dell'emergenza sanitaria; quanto qui si intende specificamente proporre come "topografia di genere" della pandemia è una riflessione che colga i nessi tra la ridefinizione e dislocazione degli spazi nel contesto dell'emergenza e la differente condizione – di genere – in cui donne e uomini abitano quegli spazi.

La stagione dell'emergenza sanitaria per la pandemia da CoViD-19 ha avuto, tra altri importanti effetti in tutti i campi del nostro vivere sociale, un impatto significativo che ha imposto alla nostra attenzione – semplicemente mostrandoci da una prospettiva differente – una serie di "impliciti di genere" che definiscono quotidianamente gli assetti sociali e normativi. Applicando l'analisi di genere al diritto ci troviamo, infatti, frequentemente a constatare come le strutture di genere che agiscono nella costruzione del diritto operino come impliciti, nel senso che vengono "semplicemente" incorporate nel diritto in quanto si pretende che siano "naturali" e immodificabili: *il genere*, in questo senso, *costruisce il diritto*, nel senso che proprio l'appartenenza alla struttura di genere fa sì che sia possibile darle per scontate, per presupposte, per "naturali", mentre l'ascrizione alla sfera della natura fa sì che il diritto si riferisca ad esse incorporandole implicitamente, quanto meno sino a che non risultino socialmente controvertibili. Il diritto, tuttavia, non è solo costruito dal genere, ma, a sua volta, lo costruisce (contribuisce alla costruzione del genere), svelando e, in un certo senso, rovesciando l'implicito, quando, in una circolarità del rapporto tra genere e diritto, diviene necessario esplicitare ciò che prima era inteso e implicato anche senza essere detto. Lo si osserva in quelle particolari circostanze in cui emerge una ridefinizione delle regole di genere: quando, cioè, una prescrizione rivolta a costruire il genere viene veicolata in un formante giuridico che la rende necessariamente esplicita, in quanto non basta "implicare" un determinato contenuto, dal momento che si tratta di una regola sociale che non è più, o non è ancora, sufficientemente condivisa e spontaneamente praticata. È un processo che può essere ricostruito guardando con sufficiente attenzione al momento di rottura o dislocazione, in cui in un certo senso si "spezza" la comunicazione tra (testo normativo) parlante e destinatario, che non condividono l'implicatura di genere: è qui che si mostra l'incessante circolarità del processo che lega genere e diritto<sup>2</sup>. C'è anche, nell'implicare, un intendere senza dire, un intendere altro, diverso dal detto esplicito: l'attenzione a ciò che nell'implicito di genere sarebbe "indicibile" offre un terreno di riflessione particolarmente interessante, per identificare quando venga meno la possibilità di dire apertamente un contenuto che viene trasmesso e veicolato da un mezzo pre o ex-

<sup>1</sup> L. RONCHETTI, *Il genere e la pandemia costituzionale*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia*, Napoli, 2020, vol. I, 1057 (open access all'indirizzo: <https://www.editorialescientifica.com/shop/catalogo/fuori-collana/edizioni-fuori-collana/oltre-la-pandemia-detail.html>), ha già convincentemente tracciato una mappatura dell'impatto di genere dell'emergenza, rilevandone i luoghi critici di emersione, in senso sia materiale – nel dispari impatto della crisi economica e nella diversa esposizione e reazione dei corpi femminili alla malattia stessa; nella violenza di genere, nell'impatto sui diritti riproduttivi e sul lavoro di riproduzione sociale – sia simbolico – nelle metafore belliche e nella retorica della cura.

<sup>2</sup> Più ampiamente sul tema B. PEZZINI, *Implicito ed esplicito nel rapporto circolare tra genere e diritto*, in L. MORRA, B. PASA (a cura di), *Questioni di genere nel diritto: impliciti e crittotipi*, Torino, 2015, 201.

tra-giuridico mediante l'evocazione della natura oppure della tradizione e per ricostruire quali siano le ragioni della indicibilità o della dissimulazione.

La pandemia ci ha probabilmente mostrato poco, se non addirittura nulla, che sia realmente nuovo o riconducibile immediatamente in quanto tale solo all'emergenza, ma ha piuttosto fornito l'occasione di vedere in una luce diversa quanto la quotidianità mantiene in ombra, producendo momenti di crisi degli impliciti di genere. E, forse, la prima lezione che possiamo trarne sta proprio in questo: nel rilevare dinamiche costanti, che si ripetono, che corrispondono a impliciti di genere di carattere strutturale e persistente.

La gestione dell'emergenza ha comportato, dunque, una operazione di disvelamento, resa possibile da un'attenzione e una sensibilità rese a loro volta differenti dai rilevanti mutamenti di ordine temporale e spaziale imposti dalle diverse fasi della gestione dell'emergenza sanitaria, che hanno diversamente graduato, in base ai dati epidemiologici, l'applicazione di provvedimenti di isolamento dei malati, quarantena dei soggetti esposti, divieti di circolazione, misure differenziate per i luoghi di lavoro, divieti di assembramento: dalle più drastiche misure del distanziamento sociale nella forma di *lockdown* generalizzato (c.d. fase 1), ad una prima attenuazione (fase 2), alla parziale progressiva ripresa della libera circolazione e delle attività in presenza (fase 3).

La dislocazione nello spazio e nel tempo ha, dunque, funzionato come il meccanismo che ha permesso di riconoscere che esistono stereotipi, *standard* formali e regole implicite – contestabili e che, comunque, vanno usati nella piena consapevolezza della loro relatività – rendendone palesi presenza e funzione nella ridefinizione dello spazio “domestico”, da un lato, e nelle trasformazioni dello spazio “pubblico”, dall'altro, che hanno rimescolato e riconfigurato in maniera inedita gli spazi interni ed esterni della nostra quotidianità e delle numerose e diversificate esperienze di relazioni interpersonali che compiamo ordinariamente in tali spazi quando, fuori dall'emergenza, li attraversiamo liberamente (cioè nell'esercizio ordinario di libertà costituzionalmente garantite)<sup>3</sup>.

## 2. Le dimensioni spaziali (anche di genere) della libertà e dell'uguaglianza costituzionale

Non credo ci sia bisogno di sottolineare quanto le garanzie costituzionali di libertà – innanzitutto personale, di circolazione e movimento, ma anche di domicilio e di riunione e persino le dimensioni di libertà dell'accesso al lavoro (in tutte le sue forme, secondo l'accezione ampia dell'art. 4 cost.) e nelle attività economiche, così come le libertà di espressione (pensiamo alle attività culturali e alla manifestazione del pensiero “con ogni mezzo”) e la libertà di culto – accompagnino, per lo più silenziosamente e quasi inavvertite, l'insieme delle nostre attività e quanto sia stata significativa, proprio per

---

<sup>3</sup> In questo senso ho inteso richiamare la suggestiva intitolazione del libro di Peter Handke *Il mondo interno dell'esterno dell'interno* (1969), ma anche il suo approccio, che attraversa le figure retoriche e le regole di genere (ovviamente in questo caso letterario) rideclinandole e rigirandole senza tregua, ma senza mai rinunciare all'integrità delle parole e al rigore della sintassi che, prima di essere gabbia e costrizione – come pure sono, e come tali possono essere avversate e ribaltate –, *danno forma*, così come il diritto dà forma ai costrutti sociali.

questo, l'esperienza straordinaria della sospensione / compressione di tutte queste libertà nell'emergenza sanitaria<sup>4</sup>.

Merita invece di essere richiamato e sottolineato il dato, con tutta probabilità assai meno scontato nella percezione generale, relativo all'impatto fondamentale e costitutivo che ha avuto la garanzia costituzionale di uguaglianza dei sessi anche in relazione alla costruzione delle regole di genere sull'abitare gli spazi pubblici e privati.

Nel 1946, alle origini della Costituzione repubblicana, la conquista della cittadinanza politica da parte delle donne italiane segna il ripudio di un paradigma costitutivo della modernità; che ha visto la separazione delle sfere privata e pubblica in base al genere nel *contratto sessuale* postulato a fondamento del contratto sociale<sup>5</sup>, con la connessa costruzione del moderno concetto di individuo sulla base di proprietà, di autonomia e disponibilità del proprio corpo, originariamente negate alle donne. L'*origine* della Repubblica, irripetibile nella sua consistenza storica e materiale, ha impresso una direzione permanente di valore e significato alla costituzione, nella quale si incorpora come *principio* di senso; la presenza autonoma delle donne nella rappresentanza politica è la discontinuità che, offrendo alla costruzione costituzionale un fondamento nuovo, si riverbera nei suoi contenuti. L'uguaglianza di donne e uomini si declina in una serie di disposizioni che agiscono in termini di genere, consapevole di quanto vi è di storicamente e socialmente determinato nella differenziazione dei ruoli e delle aspettative sociali connesse al sesso; l'uguaglianza formale e sostanziale dell'art. 3 viene confermata e contestualizzata nella sfera privata della famiglia (art. 29, 30 e 31), nella sfera sociale del lavoro (36 e 37) e nella sfera pubblica politica (art. 48 e 51); una prospettiva giuridica nuova che definisce i rapporti di genere secondo il *principio fondamentale antisubordinazione di genere* che dalla trama di queste norme si ricava<sup>6</sup>, frutto e motore insieme di una complessiva rivoluzione topografica. Facendo cessare il monopolio maschile dello spazio politico, il suffragio universale ha imposto la trasformazione di ogni spazio – da quello privato della famiglia, a quello del lavoro produttivo, da quello del potere economico, a quello del potere politico – perché l'esistenza di una sfera sottratta al principio di uguaglianza e strutturata da una subordinazione femminile è diventata intollerabile. Sullo sfondo di questo principio, dunque, la ridefinizione delle coordinate spaziali operata dalla gestione dell'emergenza sanitaria ha, già di per sé, molto a che fare con la dimensione di genere.

### 3. Interno / esterno; protetto / a rischio

La restrizione dello spazio esperienziale e relazionale entro i confini della dimensione abitativa privata (di abitazione e dimora) e l'interdizione generalizzata all'uso dello spazio pubblico, esterno, condi-

<sup>4</sup> Su cui è fiorita una copiosa letteratura che ha subito messo in evidenza, con toni diversamente critici, il fenomeno inedito di equilibri mai sperimentati prima su una scala così vasta e generalizzata nel bilanciamento tra protezione della salute pubblica (che naturalmente comprende anche la salute individuale di ciascuno) e rispetto delle sfere di libertà individuale: senza pretesa di completezza si veda almeno lo Special Issue 1/2020, *Un diritto per la pandemia*, pubblicato in questa rivista.

<sup>5</sup> V. L. GIANFORMAGGIO, *La soggettività politica delle donne: strategie contro*, in *Democrazia e diritto*, 1994, 489 ss.; M.L. BOCCIA, *La differenza politica*, Milano, 2002, 29; oltre che, naturalmente, C. PATEMAN, *Il contratto sessuale*, Roma, 1997 (ed. orig. 1988).

<sup>6</sup> Cui si aggiunge, nel 2001/2003, l'inserimento del dovere di politiche attive di pari opportunità negli art. 117 e 51.

viso e condivisibile per definizione (strade, spazi aperti, l'ambiente, ma anche i luoghi di lavoro che diventano accessibili solo a determinate condizioni di necessità) hanno indubbiamente prodotto l'impatto più immediato ed evidente della c.d. fase 1 di generalizzato *lockdown*<sup>7</sup>.

Privati della libertà di circolazione abbiamo sperimentato il restringersi di ogni nostro orizzonte relazionale entro il perimetro dello *spazio domestico*, che, per contrasto e in alternativa al rischio di contatto e contagio insito nell'accesso allo spazio pubblico, ha acquistato la qualificazione di *spazio protetto e sicuro* per definizione.

Tra le due dimensioni spaziali dell'esterno e dell'interno – spazio intimo e familiare vs. condiviso e sociale; luogo privato vs. luogo pubblico – si è così configurata una contrapposizione di grado, se non di carattere, inedito.

Contrapposizione che, per le donne, si è sovrapposta alla perdurante costruzione di genere che mostra la donna come soggetto debole al di fuori della cerchia protettiva delle mura domestiche, esposta all'insicurezza e ai rischi connessi alla *vulnerabilità* propria del suo sesso; una vulnerabilità che al genere femminile – si badi – viene ascritta in modo qualificante ben più di quanto al sesso maschile non venga associata la violenza come carattere definitorio della condizione di genere, e che è stata e continua a essere enfatizzata rimarcando la dimensione insicura degli spazi pubblici (trasporti, parchi, sottopassaggi, strade isolate, angoli bui), alimentando un implicito di genere che rende la donna nel mondo esterno "vittima" per eccellenza<sup>8</sup>.

#### 4. Lo spazio domestico come spazio di protezione dal contagio

La necessità di imporre rigorose forme di distanziamento sociale per contrastare la propagazione del virus ha imposto la *compressione* – in termini di spazi, modi e tempi – di ogni relazione sociale.

Nello *spazio domestico* si sono concentrate tutte le relazioni sociali possibili, non più selezionate/selezionabili in base all'autonomia personale (o per lo meno con un rilevante contributo di autonomia personale), ma imposte e vincolate da criteri eteronomi: per tutte le persone componenti della convivenza, gli spazi, i tempi e i modi di relazioni affettive, di assistenza, di cura, di attività lavorative (per tutte le situazioni che consentivano lavoro a distanza, *home working*<sup>9</sup>), di istruzione scolastica e universitaria sono venute a intrecciarsi e sovrapporsi. Lo spazio domestico è divenuto multidimensionale ed è stato sottratto alla sua abituale destinazione privilegiata e pressoché esclusiva alla riproduzione sociale.

Tutte le modalità di relazione ne sono state condizionate.

---

<sup>7</sup> Il d.p.c.m. 9 marzo 2020 ha esteso all'intero territorio nazionale le misure restrittive adottate il giorno prima per la Lombardia e 14 provincie di Emilia Romagna, Veneto e Piemonte.

<sup>8</sup> R. BORGHI, *Corpi fuori luogo e fuori norma*, in S. MARCHETTI, J.M.H. MASCAT, V. PERILLI (a cura di), *Femministe a parole. Grovigli da districare*, Roma, 2012, 265, osserva che «il dominio delle relazioni di potere negli spazi pubblici, poi, è espresso dalla paura e dal senso di insicurezza [...] che caratterizza l'esperienza umana femminile» e che «l'analisi spaziale permette di comprendere come essi incorporino e riflettano le strutture di potere che grazie ad esso si riproducono e vengono naturalizzate da chi li utilizza».

<sup>9</sup> Sull'impatto di genere dell'*home working* numerosi spunti di interesse nella costante riflessione che vi è dedicata dalla rivista on-line *ingegnere* a partire da S. BURCHI, *Lavorare da casa non è smart*, in <http://www.ingegnere.it/print/7510>; v. da ultimo A.M. PONZELLINI, *Non torneremo a essere ancelle*, <http://www.ingegnere.it/print/7772> (ultima consultazione 09/09/2020)

La possibilità di relazioni “in presenza” è stata limitata dal perimetro delle convivenze familiari, che hanno imposto rigidi limiti spaziali, determinati dai confini della propria abitazione, nonché dal numero e nella qualità delle persone conviventi – non senza una componente di occasionalità riconducibile alla situazione contingente di coabitazione al momento dell’entrata in vigore dei vincoli e divieti<sup>10</sup>; a tali convivenze è stata imposta anche una dimensione temporale dilatata, resa senza confini, 24 ore su 24, per tutta la durata della situazione di emergenza – originariamente indeterminata, poi concretamente definita dal subentrare dell’applicazione delle regole meno rigide della c.d. fase 2; al di fuori delle convivenze così delineate le relazioni interpersonali sono state vincolate alle sole forme della comunicazione a distanza, e all’autonomia individuale è stata sottratta la disponibilità del proprio domicilio (il divieto di assembramento impedisce le riunioni anche in luoghi privati).

Le modalità di organizzazione del lavoro, dipendente e autonomo, per chi non appartenesse alle categorie di lavori indispensabili, sono state vincolate all’uso delle tecnologie di comunicazione, imponendo una diffusione massiccia e generalizzata, sino allora impensabile, di forme di lavoro da remoto. La frequenza scolastica e universitaria è stata rimodulata nelle forme della didattica a distanza, improvvisamente sostitutive e non integrative della didattica ordinaria in presenza.

Tutti questi aspetti, e ognuno di essi, richiedono un’attenzione specifica dal punto di vista dei rapporti di genere; nella consapevolezza dei differenziali economici, delle segregazioni orizzontali e verticali del lavoro femminile, del *digital divide*, delle conseguenze della concentrazione femminile nelle professioni di cura (ad esempio infermieristiche e assistenziali) e nel sistema scolastico; ma anche a partire dal fatto che lo spazio domestico, pur forzato alla multidimensionalità, non ha perso la sua vocazione centrale – materiale e simbolica – come nucleo essenziale nella sfera della riproduzione sociale, che resta indubbiamente il terreno nel quale le disparità di genere si manifestano e riproducono costantemente e in modo evidente<sup>11</sup>.

## 5. La violenza di genere nell’emergenza: primi dati

Fra le prime questioni con aperta dimensione “di genere” che hanno raggiunto l’opinione pubblica sollecitando interventi normativi e di gestione *ad hoc*, il tema della *violenza di genere* in tempo di pandemia è emerso in modo evidente sin dalle prime fasi della emergenza, mostrando la fragilità della costruzione che ha eletto la casa a spazio “sicuro” per definizione e per eccellenza a fronte delle enormi contraddizioni che la convivenza forzata comporta rispetto alla violenza di genere e, più in generale, rispetto agli tutti gli squilibri di genere. E confermando che il rischio di subire violenza per

<sup>10</sup> Si ricordino gli episodi di “fuga”, in particolare dai centri urbani del nord, nelle 24 ore precedenti le misure di *lockdown* nazionale, ovvero le difficoltà dei genitori separati rispetto alla possibilità di visita dei figli.

<sup>11</sup> I dati dell’indagine ISTAT, *I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo*, 2019, <https://www.istat.it/it/archivio/230102> (ultima consultazione 09/09/2020) restituiscono che dall’inizio del secolo il tempo dedicato quotidianamente al lavoro non retribuito resta sostanzialmente stabile, con una minima diminuzione del contributo femminile (da 5h31’ a 5h09’) e analogo leggera crescita di quello maschile (da 1h59’ a 2h16’), segnalando che con questi ritmi l’obiettivo della parità di genere nei tempi di lavoro familiare richiederebbe oltre 60 anni.

le donne è enormemente più elevato negli spazi delle relazioni intime di quanto non sia negli spazi pubblici delle relazioni sociali<sup>12</sup>.

Nella settimana successiva all'istituzione della "zona rossa" nazionale<sup>13</sup> è, dapprima, la rete dei centri antiviolenza D.i.Re. (Donne in rete contro la violenza) a reagire tempestivamente, sollecitando l'intervento della ministra per le pari opportunità<sup>14</sup> e promuovendo una campagna nei social media (*#noicisiamo*) che informava che centri e sportelli antiviolenza restavano attivi, suggerendo alle donne rinchiuso nelle case insieme ai violenti e maltrattanti modalità sicure di contatto e fornendo le indicazioni di tutti i numeri telefonici dei centri antiviolenza (CAV) contattabili, elencati città per città.

Nella seconda metà di marzo, il tema raggiunge variamente le istituzioni.

Reagendo alle sollecitazioni della ministra delle pari opportunità, che segnala il dato allarmante di un crollo delle segnalazioni al numero gratuito antiviolenza<sup>15</sup>, richiedendo l'impegno di tutte le istituzioni per contrastare tale deriva<sup>16</sup>, il 21 marzo il ministro dell'interno dirama una prima circolare ai prefetti per l'adeguamento dei servizi di accoglienza alle vittime di violenza<sup>17</sup> e il 27 marzo una seconda circolare ai questori e alle forze dell'ordine per attivare azioni di sensibilizzazione alla violenza di genere e domestica<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> B. CARSA, *Il problema dei numeri della violenza contro le donne*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *La violenza di genere dal codice Rocco al codice rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Torino, 2020, 30.

<sup>13</sup> V. nota 7.

<sup>14</sup> Ne riferisce il 20 marzo <http://www.ingeneri.it/news/violenza-domestica-ai-tempi-del-covid> (ultima consultazione 09/09/2020).

<sup>15</sup> Dall'8 al 15 marzo le chiamate giunte al numero gratuito antiviolenza e *stalking*, sono diminuite del 55,1%, 496 in totale rispetto alle 1104 degli stessi giorni del 2019; nelle prime due settimane di marzo le segnalazioni di casi risultano 101, mentre l'anno precedente, nello stesso periodo, erano state 193, con un calo del 47,7%; viene in particolare attivata la campagna "*Libera puoi*" a sostegno delle donne vittime di violenza durante la difficile emergenza causata dall'epidemia da CoViD-19, che pubblicizza l'utilizzo del numero telefonico 1522, attivo 24 ore su 24, e dell'app "1522", che consente alle donne di chattare con le operatrici e chiedere aiuto e informazioni senza correre il rischio di essere ascoltate dai loro aggressori: v. <http://www.pariopportunita.gov.it/news/coronavirus-bonetti-una-nuova-campagna-libera-puoi-per-le-donne-vittime-di-violenza/> (ultima consultazione 09/09/2020).

<sup>16</sup> Anche la CRUI rilancia l'allarme della ministra Bonetti invitando le università a condividere nelle proprie *home page* la segnalazione della campagna "*Libera puoi*" (lettera ai Rettori 001-200-GEN/2020 del 30 marzo).

<sup>17</sup> N. 15350/117(2): rilevato che l'obbligo di rispettare le disposizioni normative in materia di distanziamento sociale di fatto ostacola l'accoglienza delle vittime e il funzionamento di centri di accoglienza e case rifugio, sollecita in particolare i prefetti a individuare ulteriori soluzioni alloggiative, i cui oneri potrebbero contare su risorse già appostate sul bilancio 2020 del dipartimento pari opportunità, anche ricorrendo, in base all'art. 6 del d.l. 18/2020, a requisizioni in uso, anche temporanee, di strutture alberghiere o affini per l'ospitalità di persone in sorveglianza sanitaria, isolamento fiduciario o permanenza domiciliare.

<sup>18</sup> N. MI-123-U-C-3-2-2020-25: rilevate le specifiche difficoltà per le vittime di attivare denunce o comunque contattare forze dell'ordine o centri antiviolenza, sollecita piena e particolare attenzione nelle fasi di primo contatto e intervento per rilevare «i segnali di un disagio la cui manifestazione da parte della vittima potrebbe non essere del tutto libera e piena», raccomanda l'attivazione «con particolare sollecitudine» delle azioni che consentano l'adozione di provvedimenti di ammonimento da parte dei questori; sottolinea la necessità di una sinergia ancora più stretta con i "recettori" delle manifestazioni del disagio in questione, dal numero di pubblica utilità 1522, ai centri antiviolenza e alle case rifugio.

Nel contempo, il 26 marzo 2020 la *Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere* approva all'unanimità una relazione<sup>19</sup> richiede a Parlamento e il Governo di «predisporre misure e risorse economiche aggiuntive e procedure più snelle per garantire misure di protezione, sostegno e accoglienza alle donne e ai minori coinvolti, assicurando in particolare l'operatività – in piena sicurezza – delle strutture antiviolenza», fornendo circostanziate indicazioni operative.

In particolare, la *Relazione* richiede che in sede di conversione del d.l. 18/2020 il procedimento per la convalida dell'ordine di allontanamento urgente dalla casa familiare (art. 384-bis c.p.p.) venga escluso dall'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di sospensione processuale; suggerisce di privilegiare il ricorso alle procedure semplificate di emissione del provvedimento *inaudita altera parte* per gli ordini di protezione previsti dagli articoli 342-bis c.c. e 736-bis c.p.c., in quanto il contraddittorio differito appare funzionale a scongiurare possibili reazioni violente da parte della persona nei cui confronti si chiede l'ordine di protezione; richiede l'individuazione di strutture *ad hoc* gestite dalle case rifugio nelle quali sia possibile svolgere la quarantena necessaria prima del trasferimento nella casa rifugio, prevedendo anche un apposito stanziamento straordinario di fondi; sollecita la tempestiva fornitura a centri anti-violenza (CAV) e case rifugio di mascherine protettive, guanti monouso, disinfettanti e ogni altro presidio medico-sanitario necessario nonché l'annullamento dei costi delle utenze telefoniche e dei servizi di navigazione internet per il periodo di emergenza per CAV, case rifugio, sportelli antiviolenza e strutture antitratta; raccomanda la distribuzione di schede prepagate affinché anche le donne prive di risorse possano usufruire della rete internet per l'accesso telematico alle strutture. Tenuto conto della sospensione della maggior parte dei servizi delle reti territoriali, la Commissione inoltre auspica che il congedo straordinario dal lavoro per motivi di violenza (art. 24 del d. lgs. 80/ 2015) sia prolungato, che si intervenga sulle modalità di fruizione dei congedi parentali previsti dal d.l. 18/2020, assicurando che le limitazioni all'accesso ai benefici operino solo nei casi di coniugi conviventi e che sia stanziato, per il periodo dell'emergenza, un fondo per erogare un contributo economico per le donne poste in protezione e prive di autonomia economica<sup>20</sup>.

Alcuni dati significativi sulla violenza di genere durante la pandemia sono stati raccolti e analizzati sia dall'Istat<sup>21</sup>, sia dalla rete dei centri antiviolenza (D.i.Re.) che, in quanto componente del gruppo di lavoro *Gender and Justice* di *EuroMed Rights*, rete di associazioni euro-mediteranee nata per la difesa dei diritti umani, ha partecipato a una rilevazione dati e informazioni sollecitata nell'aprile 2020 dalla Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Doc. XXII-bis n. 1, *Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza, dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19*.

<sup>20</sup> Sono infine indicate specifiche misure per garantire l'accessibilità, l'accoglienza e la protezione delle donne migranti, richiedenti asilo, rifugiate e vittime di tratta.

<sup>21</sup> Che ha una propria sezione dedicata alla *Violenza sulle donne* (<https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>), prevista dal Piano Nazionale contro la violenza sulle donne, in cui vengono messi a disposizione documenti sulle politiche italiane ed europee di contrasto alla violenza, sulla prevenzione, su attività formative nelle scuole e presso gli operatori, oltre che report statistici e di analisi; all'interno di essa è stata predisposta uno spazio dedicato specificamente all'emergenza CoViD-19: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/speciale-covid-19> (ultima consultazione 09/09/2020).

<sup>22</sup> Il Report italiano è disponibile all'indirizzo <https://bit.ly/3kEayTo> (ultima consultazione 10/09/2020).

L'Istat, che aggiorna periodicamente i dati, ha reso disponibili una prima analisi (20 giugno: *L'allerta internazionale e le evidenze nazionali attraverso i dati del 1522 e delle Forze di Polizia – La violenza di genere al tempo del coronavirus: Marzo-Maggio 2020*<sup>23</sup>) e una serie di tavole (13 agosto: *Il numero verde 1522 durante la pandemia*<sup>24</sup>) relative al periodo compreso tra marzo e giugno 2020. Seguendo un suggerimento fornito a livello internazionale, infatti, in assenza di uno studio statistico aggiornato e svolto in tempo reale, le informazioni raccolte dal numero verde contro la violenza e lo *stalking* possono già fornire alcune prime evidenze relative all'andamento del fenomeno.

A confronto con l'andamento registrato negli anni precedenti, si segnala innanzitutto un incremento significativo del numero delle chiamate al 1522 a partire dal 22 marzo 2020, che va decrescendo in coincidenza con la fase 2 e con la progressiva e graduale riapertura dal 4 maggio in poi; un andamento che sembra attestare il successo delle campagne informative promosse dal Dipartimento per le pari opportunità sui canali televisivi e rilanciate sui *social* tra la fine di marzo ed aprile. Il numero delle chiamate telefoniche e via *chat* nel periodo compreso tra marzo e giugno 2020 è più che raddoppiato rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+119,6%), passando da 6.956 a 15.280; sono, invece, diminuite le chiamate per errori non intenzionali (703) e voluti e quelle fatte per scherzo (3.585) o per molestare (766), volte a denigrare la funzione di aiuto e supporto del 1522. Le richieste di aiuto tramite *chat* sono quintuplicate passando da 417 a 2.666 messaggi. Accanto alla richiesta di aiuto da parte delle vittime di violenza (4.899 chiamate pari al 32,1% del totale delle chiamate valide) crescono anche le chiamate per avere informazioni sulla tipologia di servizi offerti dal 1522 (3.655 pari al 23,9%); nel periodo di *lockdown*, il numero verde ha fornito informazioni e consulenze eterogenee indicando numeri utili di supporto sociale e psicologico (2.979 pari al 19,5% del totale), a testimonianza della funzione di "vicinanza" che questo servizio ha erogato in un particolare momento di crisi; il 77,2% delle vittime è stato inviato ad altri servizi.

Il numero delle persone che si è rivolto al servizio è raddoppiato<sup>25</sup>; sono soprattutto persone che chiedono supporto per se stesse a rappresentare la maggior parte delle chiamate, ma cresce proporzionalmente anche il numero di chi si rivolge al numero verde per aiutare qualcun altro o per chiedere informazioni, compresi operatori dei servizi pubblici e appartenenti alla rete parentale o amicale delle vittime<sup>26</sup>. La maggior parte delle chiamate valide (l'82,8 per cento nel periodo marzo - maggio 2020), corrisponde a un primo contatto, in crescita rispetto agli anni precedenti (nello stesso periodo del 2019 era pari al 75,6 per cento); anche tra le vittime in senso proprio è più alta la frequenza di chi è al primo contatto (95,4%). Il numero verde 1522 svolge in molti casi la funzione di mediazione tra utenti e servizi sul territorio; in 6.115 casi delle 11.920 chiamate effettuate nel trimestre marzo-maggio la chiamata è stata indirizzata su altri servizi (nella maggior parte dei casi – 74,8 per cento –

<sup>23</sup> Si veda <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/speciale-covid-19> (ultima consultazione 10/09/2020).

<sup>24</sup> All'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/246557> (ultima consultazione 09/09/2020).

<sup>25</sup> Il Glossario che accompagna le tavole di dati specifica che si designano come "utenti" le persone che si rivolgono al 1522 per chiedere aiuto per sé o per altri e "vittime" quelle che si rivolgono al 1522 per chiedere aiuto per sé e hanno subito una violenza nelle sue varie forme e di cui le operatrici del 1522 hanno potuto acquisire dati socio-anagrafici.

<sup>26</sup> Le chiamate motivate da una richiesta di aiuto per violenza subita ammontano a 1.543, ma si chiama anche per avere informazioni sul servizio 1522 (28,3%), o per manifestare altre situazioni di disagio diverse dalla violenza (17,1%)

fornendo indicazioni sui CAV presenti nel territorio); la crescita del numero delle telefonate, specialmente in alcune Regioni, ha anche sopperito alla difficoltà di contattare in altro modo i CAV. Nel 60,6% dei casi le chiamate arrivano tra le 9 e le 17 (nell'80% dalle 9 alle 20); quelle durante la notte e la mattina presto, solitamente in numero minore, hanno raggiunto il 17,5% durante il *lockdown* (con un aumento del 7,4 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019).

La violenza descritta da chi chiede aiuto e supporto è fisica e psicologica. In particolare, nel periodo del *lockdown* cresce la violenza di tipo fisico, passando da 44,9 per cento a 51,3 per cento. In assoluta prevalenza – quasi la totalità dei casi – si tratta di donne (96,4 %), di tutte le età, con una maggiore concentrazione nelle classi centrali di età; il titolo di studio è medio-alto. Le prime caratteristiche evidenziano che i profili raccolti dal numero verde corrispondono a quelli già tracciati dalle precedenti indagini ISTAT sulla sicurezza delle donne: sembra confermata anche in tempo di *lockdown* la caratteristica *trasversalità* del fenomeno della violenza domestica, che interessa diverse età e background socio-economici. Nel 93,4% dei casi la violenza si consuma tra le mura domestiche, nel 64,1% si riportano anche casi di violenza assistita. Il 45,3% delle vittime ha paura per la propria incolumità o di morire.

Malgrado l'aumento delle chiamate di aiuto, al periodo di *lockdown* non corrisponde un aumento delle denunce alle forze dell'ordine, per quanto sia stato registrato anche un aumento anche delle chiamate di intervento alle sale operative delle questure (+8,3% nel primo quadrimestre 2020, con 12.579 richieste di aiuto tra gennaio e aprile 2020, rispetto alle 11.610 degli stessi mesi del 2019). Le denunce per maltrattamenti in famiglia sono diminuite del 43,6%, quelle per omicidi di donne del 33,5%, tra le quali risultano in calo dell'83,3% le denunce per omicidi femminili da parte del *partner*. Il 72,8% delle utenti del numero verde non denuncia il reato subito. Le motivazioni della mancata denuncia su un totale considerato di 3.703 casi sono riconducibili a pressioni esplicite o implicite del contesto familiare (che passano dal 19,5 per cento del 2019 al 27,4 per cento del 2020), ma anche a paura generica (14,8 per cento) o paura della reazione del violento (13,7 per cento); il 3,8 per cento delle persone motiva il ritiro della denuncia dichiarando di essere state invitate direttamente dalle forze dell'ordine a farlo o manifestando scarsa fiducia in queste ultime; alla paura e alla sensazione di non essere tutelate si somma anche l'impossibilità concreta di un'alternativa di vita: sono molte in questo senso le donne che dichiarano di non avere un posto dove andare (6,9 per cento, con + 4,7 punti percentuali rispetto al 2019). Tra le vittime, il 2,9 per cento (129) ha ritirato la denuncia e 1 su 2 fatto ritorno alla convivenza con il maltrattante. L'area della violenza non denunciata resta comunque molto ampia e l'andamento osservato evidenzia che la tendenza a non denunciare non si modifica particolarmente nel tempo.

Nei mesi di marzo ed aprile 2020, appaiono diminuiti anche i casi di ammonimento predisposto dal questore in caso di *stalking* e di violenza domestica, rispetto allo stesso periodo del 2019, mentre gli allontanamenti d'urgenza dalla casa familiare sono aumentati nel 2020, con un picco nel mese di marzo (più 66,7%; il numero di quelli attuati ad aprile è rimasto invece invariato rispetto al 2019, per un totale di 22 casi)<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Istat avverte però che i dati dei mesi a ridosso dell'estrazione possono essere sottostimati, in quanto potrebbero non riportare ancora tutti i procedimenti attivati.

Benché gli omicidi siano complessivamente diminuiti nei primi mesi del 2020, restano rilevanti le differenze per i due sessi. Il totale degli omicidi nel primo quadrimestre 2020 è diminuito di più un terzo (meno 34,5%) rispetto allo stesso quadrimestre del 2019, ma mentre per gli uomini la variazione si è dimezzata, per le donne il totale è rimasto invariato, per effetto dell'aumento del mese di gennaio in cui le vittime donne erano più che raddoppiate; la percentuale di donne uccise sul totale delle vittime è stata negli ultimi dieci anni pari a circa un terzo delle vittime, ma nel mese di marzo 2020 in pieno *lockdown*, ha raggiunto il 57,1% degli omicidi (si evidenzia comunque che già a gennaio che la quota delle vittime donne era pari al 53,6% delle vittime)

Quanto ai dati forniti dalla rete D.i.Re, sono disponibili due rilevazioni riferite rispettivamente ai periodi 2 marzo – 5 aprile e 6 aprile – 3 maggio: nel primo periodo la rete ha registrato 2.983 contatti da parte di donne vittime di violenza, il 28 % dei quali sono stati nuovi contatti, che significa che 836 donne hanno preso contatto per la prima volta con un centro o sportello della rete; nel secondo periodo il numero dei contatti resta analogo (2.956), con una crescita dei nuovi contatti, che diventano il 33% del totale (979 donne, 143 in più del primo periodo). In confronto ai dati dello stesso periodo del 2018 viene dichiarato un incremento del 79,9 % dei contatti e del 6% delle donne che hanno richiesto accoglienza nelle case rifugio. D.i.Re. osserva che solo il 3% e il 4,6% dei contatti, rispettivamente nel primo e nel secondo periodo, proviene dal numero verde nazionale 1522, da cui è stato reindirizzato, mentre per la maggior parte l'approccio si è rivolto direttamente ai centri o agli sportelli della rete.

## 6. La casa luogo sicuro: per chi?

La compressione della convivenza e delle relazioni, la restrizione degli spazi, le differenze delle condizioni abitative e di lavoro, della ampiezza e qualità degli spazi vitali, hanno prepotentemente influito sulle situazioni di violenza domestica e di genere.

L'esperienza dei CAV<sup>28</sup> restituisce, in una prima fase, l'estrema difficoltà di attivare il contatto da parte delle donne che si trovino in situazione di violenza, impossibilitate a trovare momenti riservati per comunicare e richiedere assistenza, dal momento che la segnalazione di episodi di violenza, anche gravi o persino addirittura gravissimi, risulta ostacolata sia, dall'interno, dalla coabitazione forzata sotto il controllo costante del partner convivente<sup>29</sup>, sia da un accesso all'esterno fortemente limitato

---

<sup>28</sup> Oltre ai dati e alla documentazione reperibile in rete, in coincidenza con la stagione dell'emergenza sanitaria si è svolto nell'università di Bergamo il corso universitario "*Violenza di genere: aspetti giuridici e psico-sociali*", naturalmente convertito alle modalità della didattica a distanza, allo svolgimento del quale hanno collaborato stabilmente, fra gli altri, esperte e operatrici del *Centro Aiuto donna* di Bergamo e del *Telefono rosa* di Torino, con le quali è stato possibile intessere un prezioso confronto con una prima rielaborazione delle esperienze durante la pandemia.

<sup>29</sup> Anche i dati Istat di cui si è riferito nel paragrafo precedente segnalano che, analizzando i flussi di chiamata, si registra un calo coincidente con i momenti di maggiore convivialità familiare – in particolare in coincidenza della Pasqua, del 25 aprile e 1° maggio, ma, in linea generale, nei fine settimana – che restituisce la minore facilità dei contatti nei momenti di convivenza forzata delle vittime con i familiari violenti. Il *Telefono rosa* di Torino ha inserito sulla sua pagina Facebook *tutorial* per insegnare a cancellare le telefonate, la cronologia delle chiamate, in modo da consentire alle donne vittime di violenza di gestire le comunicazioni con l'esterno senza la paura di un controllo a posteriori e sentendosi più protette.

dagli spazi di movimento drasticamente ridotti e dalla stessa paura del contagio (recarsi al pronto soccorso o alle stazioni di polizia o agli stessi CAV configura in sé una situazione di esposizione al rischio sanitario).

La diminuzione delle segnalazioni riscontrata nella primissima fase viene poi parzialmente compensata da un aumento delle richieste di aiuto telefoniche, anche negli orari notturni, ordinariamente meno usuali per i CAV, che, peraltro hanno saputo rapidamente convertire le proprie modalità di ascolto e accoglienza, riuscendo a garantire senza interruzioni significative quantomeno forme di contatto telefonico e in video conferenza; il numero delle denunce resta inferiore rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, e lo strumento del contatto telefonico e telematico è servito a mantenere o addirittura incrementare i contatti con le donne che già erano entrate in relazione con i centri prima della pandemia, mentre è rimasta la difficoltà di instaurare nuovi contatti. Sino a che non è stato possibile riprendere i colloqui in presenza, telefonate (che normalmente servono per un primo contatto per poi fissare un appuntamento di consulenza o incontro) o videoconferenze hanno dovuto essere ripensate e re-inventate anche per consentire consulenze più specifiche e approfondite e per costruire percorsi di accoglienza in strutture protette. Nonostante l'impegno sollecitato dagli interventi istituzionali sopra menzionati, sono segnalati problemi nella gestione concreta dei percorsi di accesso agli spazi protetti, a causa di una insoddisfacente integrazione con la gestione degli aspetti più propriamente sanitari rilevanti nelle procedure di accoglienza, in particolare per la mancanza, una volta fatta la denuncia e ottenuto l'inserimento in una struttura protetta, di corsie preferenziali e persino di tempi certi nell'effettuazione degli esami (tamponi) richiesti per l'ingresso in struttura<sup>30</sup>.

Viene riferita un'evidenza sia dell'accelerazione dell'*escalation* delle forme di violenza, sia della frequenza con cui gli episodi si ripetono; non avere alternative, vie di uscita, possibilità di distanziamenti della quotidianità condivisa ha fatto sì che anche fra gli episodi di violenza non ci fossero le pause che "normalmente" li intervallano in quello che viene descritto come il *ciclo della violenza*, per cui a un episodio di violenza segue una fase di maggiore tranquillità e spesso di recupero degli elementi positivi della relazione di coppia.

Nello stesso tempo viene positivamente rilevata dalle operatrici dei CAV<sup>31</sup> una significativa capacità delle donne (in particolare quelle già precedentemente in contatto, con percorsi di uscita dalla situazioni di maltrattamento e violenza già avviati) di trovare e mettere in campo efficaci strategie personali di contenimento e deflazione delle situazioni percepite immediatamente come più rischiose per se stesse o per i figli, con una grande mobilitazione di risorse individuali; parallelamente si riscontra<sup>32</sup> come il condensarsi nel tempo e nello spazio dei vissuti abbia in qualche maniera accelerato, almeno in quella fase, i processi di consapevolezza da parte della donna, sollecitando quella elaborazione della esperienza personale che è sempre un processo lungo e individuale di presa di coscienza della necessità di interrompere situazioni di disagio e violenza, trovando soluzioni che permettano di uscire da relazioni violente: constatare che il *partner* maltrattante non sia in grado di modificare i propri comportamenti neppure in una condizione generalizzata di emergenza, che ha posto tutti e tutte drammaticamente di fronte alla morte e al pericolo, fornisce alla vittima di violenza una sorta di pro-

<sup>30</sup> Quantomeno in Lombardia, secondo la segnalazione del *Centro Aiuto Donna* di Bergamo.

<sup>31</sup> Sul punto le esperienze bergamasca e torinese convergono.

<sup>32</sup> Riferito in particolare dal *Centro Aiuto Donna* di Bergamo.

va definitiva di non potersi aspettare da lui alcun cambiamento, di dover quindi agire in prima persona per determinare una modifica della propria condizione di vita.

## 7. L'esterno dell'interno: lo spazio domestico proiettato nel mondo

Lo spazio privato e domestico è diventato, nell'intrecciarsi inedito di tempi, modi e luoghi, lo "sfondo" di ogni comunicazione anche formale con l'esterno: per parlare con il cliente, con l'utente, con il collega, con il datore di lavoro; per stare in classe (virtuale), insegnando e/o apprendendo; per allargare la propria socialità, per tenere i contatti. Rendendo visibile e virtualmente accessibile un interno normalmente celato abbiamo, in un certo senso, messo in comune le nostre case, con una risignificazione degli spazi privati determinata dall'apertura della casa come luogo virtualmente connesso che, quindi, diventa, almeno in una certa misura, pubblico e condiviso.

Ed è questo, probabilmente, uno degli elementi che, paradossalmente, ha richiamato anche sulla violenza di genere una diversa e più trasversale attenzione; il confine segnato dalle mura domestiche diventa meno netto, lo spazio interno non riesce a celarsi e sottrarsi come prima allo sguardo esterno: degli spazi interni la condizione di confinamento ha imposto una diversa consapevolezza, nessuno può permettersi di ignorarne l'esistenza; quella domestica è diventata per tutte e tutti la dimensione unica e totalizzante, nella quale si svolgono anche attività che normalmente consideriamo pubbliche e non protette dalla riservatezza del privato; la moltiplicazione delle occasioni in cui la scena interna/familiare è stata condivisa ha in un certo senso accresciuto le reciproche aspettative di conoscenza e condivisione di quello spazio. O, quantomeno, ha reso più consapevoli di quanto lo spazio domestico definisca la condizione di ogni essere umano (e più consapevoli della violenza e dell'insicurezza che vi possono regnare).

D'altro canto, la situazione di confinamento è stata insieme *unificante* (una condizione condivisa perché imposta a tutti, in forma generalizzata) e *diversificante*: tutti e tutte, in casa, abbiamo scoperto quanto le nostre case sono diverse tra loro e quanto una condizione apparentemente condivisa e comune presenti in realtà profonde differenze, nella fruibilità e nel maggiore o minore agio degli spazi; abbiamo così potuto osservare il riemergere prepotente delle dimensioni *intersezionali* della disuguaglianza e il loro effetto moltiplicatore della disuguaglianza stessa, che cresce quanto più lo spazio dell'esperienza di vita viene confinato entro lo spazio domestico e privato degli spazi primari di socializzazione (penso a quello della scuola prima di tutto, ma anche all'ambito dei servizi sociali e sanitari non direttamente connessi alla pandemia, in cui vi sono state sospensioni e interruzioni delle attività, non surrogabili da modalità a distanza). E abbiamo avuto – e speriamo di non averla sprecata – l'occasione di riflettere sull'importanza che proprio gli spazi primari di socializzazione hanno nel promuovere condizioni di uguaglianza sostanziale.

Resta comunque scarsa la visibilità e considerazione del lavoro di cura, nodo cruciale dei rapporti di genere<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Analizzano dati interessanti D. DEL BOCA, N. OGGERO, P. PROFETA, M.C. ROSSI, C. VILLOSIO, *Prima, durante e dopo il Covid: disuguaglianze in famiglia*, in <http://www.ingenero.it/articoli/prima-durante-dopo-covid-disuguaglianze-famiglia>; S. SCARPONI, *Alla gender equality serve più del family act* (<http://www.ingenero.it/print/7684>), argomenta una prima reazione critica alle misure di gestione della crisi che confermano i limiti di una visione di

## 8. L'interno dell'esterno: chi abita lo spazio pubblico?

L'emergenza sanitaria ha impresso anche un'accelerazione a fronte del tema della scarsa valorizzazione – e, prima ancora, della mancata presa in considerazione – della presenza di competenze femminili nello spazio pubblico.

Lo si è potuto vedere sia nelle critiche che hanno immediatamente accompagnato gli annunci della composizione delle *task force* di esperti attivate dal governo, fortemente squilibrate a favore della componente maschile<sup>34</sup>, sia nella vicenda relativa all'aggiornamento delle leggi elettorali regionali in tema di misure di promozione dell'equilibrio di genere<sup>35</sup>.

In entrambi i casi si potrebbe dire che la pandemia abbia funzionato come una lente di ingrandimento, costringendoci a osservare con maggiore evidenza come la costruzione delle strutture della decisione e del comando in prima battuta si orienti “spontaneamente” e “inevitabilmente” in senso mono-genere e solo in un secondo momento possa essere ri-orientata tramite l'introduzione di correttivi, imposti da una reazione attiva che rivela opposizione e mancata accettazione di quell'assetto di genere.

Anche sotto questo profilo si tratta di dinamiche non nuove, di costanti<sup>36</sup>, che rivelano impliciti di genere di carattere strutturale / strutturalmente / presenti nei luoghi cruciali e insieme altamente simbolici in cui si svolgono i processi decisionali pubblici; se può essere colta una novità nella fase emergenziale è stata nel senso di una certa accelerazione del processo di reazione e parziale correzione.

Resta costante, dunque, la difficoltà di far vivere la questione di genere come questione trasversale, che interroga ogni ambito della vita sociale e che deve caratterizzare la pratica politica in termini di *mainstreaming*, nel senso, già indicato dalla Conferenza di Pechino del 1995<sup>37</sup>, di un approccio strategico alle politiche che si pone l'obiettivo del raggiungimento dell'uguaglianza di opportunità tra donne e uomini in ogni ambito della società e che prevede l'integrazione di una prospettiva di genere

welfare familistico incapace di incidere sulle disuguaglianze di genere, nel lavoro e nei rapporti familiari (ultima consultazione 09/09/2020).

<sup>34</sup> V. la lettera, fatta circolare anche come petizione, pubblicata sul blog *La27Ora* del *Corriere della Sera*, il 12 aprile 2020, [https://27esimaora.corriere.it/20\\_aprile\\_12/covid-19-task-force-la-ricostruzione-dateci-voce-4-donne-17-non-rappresenta-l-italia-f688dd1e-7ccb-11ea-9e96-ac81f1df708a.shtml](https://27esimaora.corriere.it/20_aprile_12/covid-19-task-force-la-ricostruzione-dateci-voce-4-donne-17-non-rappresenta-l-italia-f688dd1e-7ccb-11ea-9e96-ac81f1df708a.shtml) (ultima consultazione 09/09/2020).

<sup>35</sup> A seguito delle sollecitazioni rivolte dal governo alle regioni chiamate alla tornata elettorale del 20 settembre, la Liguria ha provveduto ad adeguare la propria legislazione (legge regionale 21 luglio, n. 18 del 2020, articolo 7, comma 5, mentre nei confronti della regione Puglia è stato attivato il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. con il d.l. 86/2020, convertito senza modifiche dalla l. 98/2020).

<sup>36</sup> Senza menzionare i paradossali ritardi e resistenze che hanno accompagnato una lentissima e timida attuazione del dovere di politiche attive di pari opportunità in materia elettorale e di accesso alle cariche politiche, espressamente inserito in costituzione già tra il 2001 (art. 117, co. 7) e il 2003 (art. 51), basti ricordare la composizione monogenere del Comitato dei saggi nominato da Napolitano all'avvio della XVII legislatura o la polemica di fronte alla sessione di nomine parlamentari tutte e solo maschili all'avvio della XVIII (su cui v. anche nota 47).

<sup>37</sup> *Empowerment* e *mainstreaming* sono le parole d'ordine che riassumono gli obiettivi condivisi dalla Dichiarazione della Conferenza delle donne di Pechino 1995, di cui quest'anno ricorre il venticinquesimo anniversario.

nell'attività di realizzazione delle politiche: dal processo di elaborazione, all'attuazione, includendo anche la stesura delle norme, le decisioni di spesa, la valutazione e il monitoraggio<sup>38</sup>.

Pretendere che "lo sguardo di genere" sia finalmente e realmente assunto come ordinariamente necessario, come strumento abituale di analisi e interpretazione della realtà, richiede, tuttavia, di accettare sino in fondo la sfida di definire *perché, in quali termini, in quale ottica* esso sia importante.

In tal senso, si tratta preliminarmente di mettere esplicitamente a tema il fatto che ogni questione di genere richiede un orizzonte di riferimento da rendere noto e sul quale confrontarsi, e che il confronto implica almeno la consapevolezza del posizionamento, anche teorico e filosofico-politico, di riferimento<sup>39</sup>. E in questo quadro vanno anche analizzate e valutate le misure di correzione che vengono proposte e adottate come reazione alla riproposizione dell'ordine e dell'orizzonte mono-genere, che replica la caratteristica gerarchizzazione dei sessi della struttura tradizionale di genere.

Si tratta di interrogare ogni misura adottata nella sue caratteristiche formali-strutturali (quote? femminili o di genere? altre – e quali – azioni positive? misure antidiscriminatorie? orientate al riequilibrio o alla replica della composizione statistica della popolazione [50-50]? misure temporanee *anti-trust*, di rottura e superamento del monopolio maschile, ovvero misure permanenti di rappresentazione/restituzione di una realtà sociale duale?) e – prima ancora e, comunque, in stretto collegamento – nei suoi presupposti e nelle sue finalità (a quale "distorsione" connessa alla prevalenza o al monopolio maschile dello spazio si intende reagire? quale qualità della struttura decisionale si intende veicolare? in termini di presenza, di competenze, di rappresentanza? la differenza di genere ha una specificità o è analoga ad altre differenziazioni sociali? l'incremento della presenza femminile nello spazio esterno e pubblico sottintende la necessità permanente di un assetto duale? qual è il rapporto tra sesso e genere? in che modo l'appartenenza a un sesso si collega alla percezione privilegiata e alla capacità di rappresentare un punto di vista di genere, uno "sguardo di genere"?).

La vicenda dell'adeguamento alle prescrizioni costituzionali in tema di pari opportunità di genere imposto alla legge elettorale della Puglia dal d.l. 86/2020 offre, su questo terreno, interessanti materiali di riflessione: da un lato, il confronto politico in parlamento, per quanto sommario e d'urgenza, che ha accompagnato l'approvazione della legge di conversione del d.l. 86 ha reso evidenti, in realtà, amplissime divaricazioni nelle posizioni, sia in termini di definizioni della struttura delle norme approvate<sup>40</sup>, sia riguardo a presupposti e finalità<sup>41</sup>; il che, dall'altro lato, rende ancora più necessario giungere

<sup>38</sup> Approccio più recentemente riproposto quale vera e propria priorità per il Paese (si veda al punto 6 la *Relazione Italia 2020-2022* presentata dal *Comitato di esperti in materia economica e sociale*, che richiama espressamente l'obiettivo 5 della parità di genere individuato dall'Agenda 2030: indicando la parità di genere come fondamentale per la crescita, afferma che «deve diventare, per la prima volta, una priorità del Paese, anche grazie a valutazioni ex-ante delle diverse politiche economiche e sociali»).

<sup>39</sup> I. MASSA PINTO, *Costituzione e generi: argomenti interpretativi e teorie sulla differenza sessuale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue, 2, 2019, 597.

<sup>40</sup> Ad es. la senatrice Binetti specifica di intendere le quote come «politica naturale che supplisce a ciò che percepisco come un pregiudizio, e quindi anche come un'ingiustizia, attraverso un riconoscimento a priori del merito»; il senatore Quagliariello argomenta che le quote «possono essere accettabili se si configurano come aggiustamenti temperati e soprattutto circoscritti nel tempo [...] se invece s'intende la legislazione in materia come uno strumento di ortopedia sociale per l'introduzione di un gesso permanente, il discorso cambia e, in questo caso, sarei decisamente contrario»; un inciso del suo discorso fa emergere un implicito radicato: parlando di quote rosa, infatti specifica che «tecnicamente [si tratta di] regole per la parità di genere, rosa o

a ricostruire – sul piano dell’ordinamento giuridico, se non su quello della intenzione politica - la *ratio* incorporata dalle norme che hanno realizzato l’intervento sostitutivo dello stato in materia di legislazione elettorale regionale.

### 9. L’esercizio del potere sostitutivo statale a garanzia della doppia preferenza di genere (il d.l. 86/2020)

L’adeguamento alle prescrizioni costituzionali in tema di pari opportunità di genere è stato imposto alla legge elettorale della Puglia dal decreto-legge n. 86 del 31 luglio 2020, intitolato *Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario*, immediatamente convertito senza modifiche dalla legge 98/2020<sup>42</sup>.

Colpisce, innanzitutto, come, la “prima volta” dell’esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 cost. sia stata per la garanzia del principio di pari opportunità in materia elettorale<sup>43</sup>: l’esercizio di un forte potere di intervento statale che, pur variamente sollecitato, non era stato preso in considerazione in presenza di circostanze di rilevante criticità nella gestione dell’emergenza sanitaria<sup>44</sup>, viene attivato,

---

azzurro che sia, *ma sappiamo tutti che di quote rosa si tratta*» (sott. ns.); a loro e altri che si sono riferiti alle misure in discussione in termini di quote, la relatrice Valente obietta però «[q]ui non ci sono quote: c’è una norma antidiscriminatoria, che è una cosa ben diversa dalla quota, che è un orientamento assolutamente accreditato in sede internazionale, così come in sede nazionale [...] nessuno dei due generi deve essere sottorappresentato nelle liste e, dall’altro lato, diamo una possibilità in più all’elettore di esprimere la preferenza».

<sup>41</sup> Si parla di «istituzioni che siano il volto della nostra comunità e della comunità che vogliamo essere, nelle quali le donne sono insieme agli uomini in quella reciprocità e corresponsabilità necessarie per l’esercizio compiuto della democrazia» (la ministra Bonetti alla Camera); di qualità della democrazia selezione delle classi dirigenti e credibilità del Paese, di «una visione del mondo e dei diritti umani che – lo ricordo – sono al contempo indivisibili perché sono insieme diritti politici, civili, cioè di rappresentanza, civili e sociali» (on. Pollastrini alla Camera); si allude «a ragioni più intuitive, come il fatto che sia ingiusto escludere le donne, e non possiamo permetterci di fare a meno della loro esperienza e competenza, che si tratti di tecnologia, economia o assistenza sociale» (on. De Carlo alla Camera).

<sup>42</sup> La rapidità della conversione aiuta a liberare il campo dalle obiezioni in merito all’uso del decreto legge in materia elettorale; per quanto l’argomento sia stato ampiamente sostenuto dalle opposizioni nel corso della discussione parlamentare, l’esistenza di un sostanziale accordo tra i gruppi parlamentari, effettivamente rispettato, ha consentito di consolidare al più presto – già dal 9 agosto – la normativa in questione e si è potuto procedere con tanta celerità solo in base a un consenso sui tempi di calendarizzazione e discussione, e alla assenza di emendamenti.

<sup>43</sup> Parla di un “frutto buono” della pandemia T. GROPPI, *La democrazia paritaria alla prova dell’inerzia della regione Puglia*, in [https://27esimaora.corriere.it/20\\_luglio\\_26/democrazia-paritaria-prova-dell-inerzia-regione-puglia-788b891a-cefc-11ea-ad37-c8c15ec5de19.shtml](https://27esimaora.corriere.it/20_luglio_26/democrazia-paritaria-prova-dell-inerzia-regione-puglia-788b891a-cefc-11ea-ad37-c8c15ec5de19.shtml) (ultima consultazione 09/09/2020).

<sup>44</sup> In chiusura della discussione al Senato sulla conversione del d.l. 86, lo segnala anche il ministro Bocchia: «[l]’attivazione dei poteri sostitutivi ai sensi dell’articolo 120 è stata spesso richiamata e richiesta, in questi mesi drammatici, e il Governo ha sempre tentato, fino all’ultimo, la mediazione con le Regioni. Lo abbiamo fatto su tanti temi di ordinaria amministrazione e di straordinaria amministrazione, dalla sanità ai trasporti, nei momenti più difficili e drammatici che riguardavano anche l’ordine pubblico, alla fine sempre di comune accordo con le Regioni».

superando nei fatti ogni dubbio relativo all'ingerenza/interferenza nell'autonomia regionale<sup>45</sup>, per garantire la doppia preferenza di genere nella legislazione elettorale di una regione chiamata al voto nella tornata di settembre.

Emerge poi l'ampia condivisione nel merito, che ha consentito la conversione senza emendamenti in tempi rapidissimi (il 4 agosto al Senato e il 6 alla Camera) e senza emendamenti, in esito a votazioni prive di contrari (le riserve dei partiti di opposizione sono state espresse solo nella forma dell'astensione<sup>46</sup>).

Una tale inedita manifestazione di attivismo in materia di sensibilità di genere non può non sorprendere in un contesto politico che, sul tema dell'equilibrio di genere ha sempre mostrato resistenze e reticenze (si pensi, in generale, all'attuazione tardiva e restrittiva del principio costituzionale ex artt. 51 e 117 cost., ma anche, nello specifico del governo in carica, alla costituzione della *task force*).

Senza voler disconoscere il peso delle sollecitazioni di personalità e gruppi associati di donne, senza sminuire l'impegno della ministra Bonetti, senza ignorare che un parere articolato e ampiamente argomentato<sup>47</sup>, offerto dal gruppo de "lecostituzionaliste"<sup>48</sup>, aveva chiaramente prefigurato al governo la possibilità e l'esigenza di percorrere la strada dell'esercizio del potere sostitutivo nel caso di inerzia regionale, si potrebbe azzardare che tanto impegno su una questione di genere si è certamente giovato di una tendenza alla concentrazione del potere per linee di comando accentrato, che ha rappresentato lo "stile" decisionale proprio della fase dell'emergenza<sup>49</sup>.

Le premesse del decreto-legge individuano il presupposto sostanziale per l'attivazione del potere sostitutivo richiamando, innanzitutto, gli articoli 51 e 117, co. 7 cost., nel merito dei principi costituzionali che riguardano la materia elettorale, accanto al 122, che delinea il riparto di competenze legislative tra stato e regioni in materia elettorale: dunque, evocando il dovere di politiche attive di pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e procedendo con la specificazione del principio stesso attraverso il richiamo della legislazione che vi ha dato attuazione, e in particolare

---

<sup>45</sup> Anche se le opposizioni parlamentari (FI, Lega, meno FdI) lo lamentano nel corso della discussione, l'esito del voto conferma una sostanziale accettazione, in quanto si limitano all'astensione: alla Camera la legge è approvata da 267 voti favorevoli, 182 astenuti e 2 contrari, mentre al Senato da 149 favorevoli e 98 astenuti.

<sup>46</sup> V. nota precedente.

<sup>47</sup> Vedi il documento curato dal gruppo di lavoro sulle leggi elettorali, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2, 2020, [www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Le\\_Costituzionaliste\\_Il\\_mancato\\_adequamento\\_delle\\_leggi\\_elettorali\\_regionali.pdf](http://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Le_Costituzionaliste_Il_mancato_adequamento_delle_leggi_elettorali_regionali.pdf) (ultima consultazione 09/09/2020).

<sup>48</sup> Gruppo di studiose del diritto costituzionale aggregatosi in una rete che opera per l'approfondimento delle tematiche di genere nell'ambito disciplinare specifico, la cui prima iniziativa pubblica nel 2018 è stata la lettera rivolta ai presidenti delle Camere che segnalava e lamentava la scelta esclusivamente maschile nell'elezione contestuale di 21 componenti di organi di vertice (un giudice costituzionale e i membri laici dei consigli superiori delle magistrature ordinaria e speciali), che può leggersi sul sito dell'AIC: [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/notizieAIC/LETTERA%20COSTITUZIONALISTE%20ITALIA\\_NE%20PRESIDENTI%20CAMERE.pdf](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/notizieAIC/LETTERA%20COSTITUZIONALISTE%20ITALIA_NE%20PRESIDENTI%20CAMERE.pdf) (ultima consultazione 09/09/2020). Al gruppo si deve anche l'iniziativa di un *webinar* organizzato per il 17 settembre 2020 sul tema *Emergenza e Covid*.

<sup>49</sup> I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020, par. 2, parla di centralizzazione, personalizzazione e tecnicizzazione del potere come tendenze in corso da tempo che la gestione dell'emergenza avrebbe esasperato.

dell'art. 4, co. 1, lett. c-bis della legge 165/2004, come modificato dalla l. 20/2016<sup>50</sup>. La necessità di «garantire l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ai sensi dell'art. 51, co. 1, Cost.» viene espressamente collegata alla funzione di tutela dell'unità giuridica della Repubblica – contemplata dall'art. 120 Cost. – che, «in considerazione delle imminenti scadenze elettorali», richiede e giustifica l'adozione di un intervento sostitutivo di urgenza<sup>51</sup>.

L'art. 1 del decreto legge, a mio avviso con una certa ambiguità, menziona «il mancato recepimento dei principi fondamentali posti dall'art. 4» affermando che esso «integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all'art. 120»<sup>52</sup>, diventando «presupposto» per l'adozione delle misure sostitutive ivi contemplate; a me pare che non potrebbe trattarsi della obliterazione di “semplici” principi fondamentali di una materia concorrente, per cui la costituzione prevede l'ordinario rimedio dell'impugnazione successiva ex art. 127 cost.<sup>53</sup>, quanto piuttosto del fatto che si assume la violazione di un principio costituzionale fondamentale, che la legge statale cornice nella materia elettorale regionale, di competenza concorrente ai sensi dell'art. 122 cost., ha provveduto a concretizzare in modo specifico, declinando, a partire dalle modifiche della l. cornice introdotte dalla l. 20/2016, quelli che il d.l. 86/2020 definisce *criteri di attuazione e meccanismi formali di garanzia* del principio di promozione che tracciano la strada per l'intervento sostitutivo.

<sup>50</sup> Assente nel testo originario della l. 165, il principio viene introdotto dall'art. 3, l. 215/2012, con una più generica formulazione («lett. 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»), sostituita nel 2016 non solo con l'indicazione di un ventaglio delle misure coerenti all'obiettivo, ma riformulando parzialmente/linguisticamente l'obiettivo stesso (comunque riconducibile al dovere costituzionale di politiche attive di pari opportunità elettorali di cui all'art. 117, 7 e 51 cost.): «c-bis) promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, disponendo che: 1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima; 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale».

<sup>51</sup> Del rispetto delle condizioni procedurali imposte dalla l. 131/2003 si dà conto menzionando l'atto di diffida alla regione da parte del governo – del 23 luglio, con termine a provvedere al 28 luglio – e l'invito al presidente della regione a partecipare al Consiglio dei ministri in cui è stato adottato il decreto legge. La regione era stata richiamata alle proprie responsabilità in maniera informale e poi in maniera formale fin dal 5 giugno, con un'apposita comunicazione del Ministro per gli Affari regionali, tramite la presidenza della Conferenza dei presidenti di regione; dopo un'informativa del Ministro Boccia in Consiglio dei ministri del 25 giugno che segnalava la perdurante l'inadempienza, il 3 luglio una nota ulteriore del Presidente Conte aveva invitato la regione a decidere con la massima urgenza.

<sup>52</sup> Nel contesto del 120 le “norme” appaiono strettamente collegate ai “trattati internazionali”, individuando l'area dei vincoli costituzionali derivanti dal diritto internazionale consuetudinario e pattizio.

<sup>53</sup> T. GROPPI, *op. cit.*, auspicando un uso massimamente oculato del potere da parte del governo da ricondurre alle «omissioni di particolare gravità», vede nel ricorso al potere sostitutivo ex art. 120, co. 2 lo strumento che consentirebbe al governo di colpire le *omissioni* delle regioni, mentre l'art. 127 gli riconosce la possibilità di impugnare entro 60 giorni dalla pubblicazione le nuove leggi regionali adottate, rilevando comunque che, nel caso, la regione colpita potrebbe a sua volta attivare il rimedio del conflitto di attribuzioni.

Più convincente nell'art. 2 del decreto il ribadito richiamo alla finalità di assicurare l'*unità giuridica* – coerentemente con le premesse – e *il pieno esercizio dei diritti politici*, che sembra evocare anche quella «tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» pure contemplata dall'art. 120 Cost.

D'altro canto, la montagna (l'esercizio del potere sostitutivo) ha partorito un topolino, vale a dire una misura che, pur generalizzatasi a seguito del suo positivo riconoscimento da parte della giurisprudenza costituzionale<sup>54</sup>, resta una misura minimale e relativamente debole, con scarsa potenzialità di incidenza effettiva sulla composizione di genere del consiglio regionale<sup>55</sup>.

La misura è formulata in termini bidirezionali («due voti di preferenza, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso dall'altro»), come la norma di concretizzazione di cui è lamentato il mancato rispetto (art. 4 lett. c-bis).

Certamente dice che il genere delle/dei rappresentanti rileva, anche se solo eventualmente, qualora l'elettore intenda avvalersi di un doppio voto di preferenza; incide, dunque, e per questi aspetti va valutata in termini di proporzionalità e appropriatezza, condizionando la libertà di scelta dell'elettore nella espressione del voto<sup>56</sup>, già comunque necessariamente delimitata dal potere dei partiti e presentatori di lista di configurare le liste di candidati – nell'articolazione delle quali il genere già rileva nella misura in cui sono previste quote di genere non inferiori al 40%<sup>57</sup>. Affermando che la seconda preferenza deve essere (eventualmente) data a candidata/o di sesso diverso da quello della (even-

---

<sup>54</sup> Quando la legge elettorale 4/2009 della Campania ha previsto per la prima volta la doppia preferenza “di genere” (l'elettore può esprimere una seconda preferenza solo a condizione che sia a favore di uno/a candidato/a di sesso diverso da quello a cui ha attribuito la prima preferenza), la Corte costituzionale, respingendo il ricorso del governo che ipotizzava un limite illegittimo alla libertà di voto e una impropria condizione di eleggibilità, ne ha attestato la conformità a costituzione, sottolineando il carattere facoltativo per l'elettore della seconda preferenza (sent. 4/2010): a questo punto la soluzione campana diventa il nuovo punto di riferimento per l'attuazione del principio di pari opportunità in materia elettorale, confermando così, ancora una volta, la profonda e peculiare influenza che la giurisprudenza costituzionale continua a spiegare in questa materia: v. B. PEZZINI, *Tra uguaglianza e differenza: il ruolo della corte costituzionale nella costruzione del genere*, in AA. VV. *Per i sessanta anni della Corte costituzionale*, Milano, 2017, 78 ss.

<sup>55</sup> Come riconosce la stessa sent. 4/2010: «[l']aleatorietà del risultato dimostra che quello previsto dalla norma censurata non è un meccanismo costringitivo, ma solo promozionale, nello spirito delle disposizioni costituzionali e statutarie prima citate»; ma anche perché si inserisce in un contesto in cui, a monte, l'offerta di candidature dei due sessi resta disomogenea (debolmente vincolata al rispetto di una quota non inferiore al 40%, da sanzioni economiche non rilevanti e non applicate).

<sup>56</sup> Sul punto la sent. 4/2010 osserva che «[s]i tratta di una facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali — limitato ad una preferenza in quasi tutte le leggi elettorali regionali — introducendo, solo in questo ristretto ambito, una norma riequilibratrice volta ad ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva. Tale risultato non sarebbe, in ogni caso, effetto della legge, ma delle libere scelte degli elettori, cui si attribuisce uno specifico strumento utilizzabile a loro discrezione». Per quanto confermi una sostanziale debolezza del provvedimento, appare condivisibile la cautela che richiede al legislatore attenzione specifica a tutti i profili di indispensabile bilanciamento, in particolare, per quanto riguarda la libertà di scelta dell'elettore e la libertà di organizzazione politica dei partiti e movimenti che partecipano alla competizione elettorale.

<sup>57</sup> Requisito già presente nella legislazione pugliese, con sanzione economica in caso di mancato rispetto (riduzione dei rimborsi elettorali); le cronache di fine luglio riferiscono che l'ostruzionismo e le divisioni in consiglio regionale hanno impedito non solo l'adozione della doppia preferenza proposta dalla giunta, ma anche l'introduzione di una più efficace sanzione di inammissibilità della lista.

tuale) prima preferenza, a pena di annullamento, veicola una idea di parità o pari opportunità di genere che potrebbe risultare compatibile sia con una visione paritaria e simmetrica, astrattamente neutralizzante<sup>58</sup>, sia con una configurazione *duale* della rappresentanza<sup>59</sup>. In ciò non si discosta dalle scelte precedenti del legislatore che ha sin qui preferito le quote *di genere*, perché, a differenza delle quote *femminili*, agirebbero in modo “neutrale”; anche se, in realtà, una norma formulata esplicitamente a favore del sesso femminile si limiterebbe a rendere esplicito il fatto che la sotto-rappresentazione riguarda, in termini attuali e concreti, il genere femminile. La differenza si manifesterebbe solo nel momento in cui il sesso femminile cessasse di essere svantaggiato: mentre le quote femminili, venuto meno il presupposto, perderebbero il fondamento implicito della loro ragionevolezza, le quote di genere garantiscono automaticamente e in via preventiva il sesso maschile dal rischio di sotto-rappresentazione.

La questione, quindi, va ricondotta alla funzione assegnata alle quote: che possono intendersi come misure intrinsecamente temporanee, azioni positive per rimuovere un assetto di potere squilibrato e garantire effettiva parità di opportunità, destinate per la loro stessa funzione ad essere superate nel momento in cui l’assetto di potere risultasse non più squilibrato; oppure possono essere configurate come norme permanenti di definizione di una condizione di equilibrio predefinito e paritario tra i sessi, che si assume come assetto irrinunciabile nella composizione della rappresentanza, diventandone una qualità indispensabile<sup>60</sup>.

Tenendo in questo secondo caso presente che una norma che impone nelle sedi della rappresentanza politica un vincolo permanente di risultato (equilibrio nella composizione di genere) agisce, infatti, sulla struttura stessa della rappresentanza<sup>61</sup>, modificandola in base una sorta di nuovo contratto sociale di genere che impone un assetto permanentemente duale.

La misura imposta della doppia preferenza di genere imposta con l’esercizio del potere sostitutivo alla legislazione elettorale della regione Puglia, da un lato, appare sorretta da un implicito che la ritiene elemento rilevante sul presupposto di una condizione di squilibrio che agisce in danno delle donne, come ostacolo all’accesso alle cariche elettive<sup>62</sup>, dall’altro, però, assume che il sesso delle/dei candi-

<sup>58</sup> Che “conta” gli uomini e le donne bilanciandone la presenza secondo una visione statistica e simmetrica dei sessi (50 e 50), che “neutralizza” il genere senza che sia necessario considerare le rispettive possibilità o l’effettivo potenziale sociale dei due sessi.

<sup>59</sup> Sull’alternativa più ampiamente B. PEZZINI, *Tra uguaglianza e differenza*, cit., 81.

<sup>60</sup> Come visto nelle precedenti note 40 e 41, si tratta di opzioni emerse anche nella discussione parlamentare, sulle quali però il confronto non sembra essere stato pienamente consapevole.

<sup>61</sup> In altro ambito, relativo alla composizione degli uffici giudiziari, la giurisprudenza costituzionale ha riscontrato nella legislazione, e legittimato, una prospettiva duale: l’ordinanza 172/2001 ha escluso l’illegittimità della norma che impone che i due componenti non togati del tribunale dei minori siano di sesso diverso, riconoscendo che la presenza di entrambi i sessi è in funzione della acquisizione dell’esperienza diversificata dei due generi (sulla base, cioè, di una concezione duale della composizione dell’organo, rilevando che il legislatore considera «fondamentale la presenza nel tribunale per i minorenni di giudici onorari di sesso diverso, in modo che nelle sue decisioni il collegio possa sempre avvalersi del peculiare contributo di esperienza e di sensibilità proprie del sesso di appartenenza».

<sup>62</sup> Che è presente nella stessa giurisprudenza costituzionale (sent. 4/2010: «Il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell’effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell’art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini

dati a favore dei quali si può esprimere una preferenza rileva come un elemento in sé irrinunciabile e permanente nella composizione della rappresentanza politica, dal momento che l'enunciato normativo non contempla alcun riferimento alla sotto-rappresentazione, né espresso (a differenza del testo precedente della *lett. c-bis* introdotto dalla l. 215/2012<sup>63</sup>), né indiretto (nella temporaneità della misura).

Ma vi è una reale consapevolezza di quanto possa e debba cambiare, nella concezione teorica e nella pratica della rappresentanza politica, se davvero si arriva ad affermarne una qualità imprescindibile fondata sul genere? E, in ogni caso, quali sono gli impliciti che mettono in relazione l'appartenenza sessuale e la dimensione di genere? Si può davvero dare per scontato il rapporto tra sesso e genere, trascurando le implicazioni di un dibattito anche fortemente divisivo e comunque di grande complessità<sup>64</sup>?

---

all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale») e su cui v. anche le parole pronunciate alla Camera nella seduta del 4 agosto dal relatore Marco Di Maio: «[c]redo sia giusto, come afferma la nostra Costituzione, assicurare alle donne la stessa parità di accesso alle cariche elettive, e credo sia giusto farlo con gli strumenti che la Costituzione e il nostro ordinamento mettono a disposizione» e dall'on. Lisa Noja, che ricorda che «in Puglia c'è una sola donna nella giunta regionale uscente, e che su 50 consiglieri regionali solo 5 sono donne; nessuna di queste donne peraltro è in gruppi che sostengono la giunta del presidente Emiliano».

<sup>63</sup> Art. 3, che ha introdotto la *lett. c-bis*.

<sup>64</sup> In sede di conversione del d.l. vi allude, al netto della fisiologica forzatura della polemica politica, l'intervento del sen. Quagliariello, quando, riferendosi al d.d.l. contro l'omofobia in discussione alla Camera, parla di «una legge che, nel combinato disposto tra il suo articolato e i testi illustrativi, in qualche modo nega l'oggettività dell'identità sessuale e fa assurgere il suo esatto opposto, ossia un'identità di genere fluida e sganciata dal dato biologico, addirittura a diritto inviolabile dell'uomo, protetto dall'articolo 2 della Costituzione. [...] Le due iniziative a me paiono in evidente contrasto. Lo dico per paradosso, ma neanche poi troppo: che succederebbe se una persona computata come donna nella compilazione delle liste il giorno dopo si professasse uomo? Prevarrebbe la tutela della parità di genere, perseguita da questo decreto-legge, o il diritto all'identità di genere, sancito dalla legge in discussione alla Camera?» e rileva quanto possa essere problematico svincolare l'identità sessuale, da un dato di oggettività, richiamando «un conflitto tra scelta sessuale e identità sessuale. E non è un caso che tale conflitto sia deflagrato in questi giorni all'interno dello stesso mondo LGBT e tra una parte di esso e il mondo femminista, che dopo anni di battaglie per la parità – come quella che ha portato al decreto che stiamo discutendo oggi – vedono gli spazi conquistati messi in dubbio da un'ideologia che contesta il presupposto stesso (cioè, l'identità sessuale) del loro riconoscimento».