
STRATEGIE NORMATIVE PER L'EGUAGLIANZA DI GENERE

a cura di

*Stefano Aru – Alessandra Camedda – Stefania Cecchini
Anna Maria Mandas – Marianna Rinaldo*

EDITORIALE SCIENTIFICA

ATTI DEL CONVEGNO

GENDER EQUALITY AND WOMEN'S EMPOWERMENT

Strategie normative per l'eguaglianza di genere

Cagliari, 22-23 novembre 2024

Organizzato dall'Università degli Studi di Cagliari
(Dipartimento di Giurisprudenza)

*a cura di Stefano Aru – Alessandra Camedda – Stefania Cecchini –
Anna Maria Mandas – Marianna Rinaldo*

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI MMXXV

La pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del Progetto “Start-Up” (DM 737/2021): “Strumenti normativi per il contrasto alle discriminazioni di genere”. Linea d'intervento “Iniziative di ricerca interdisciplinare su temi di rilievo trasversale per il PNR” (CUP F25F21002720001), coordinato dalla prof.ssa Anna Maria Mandas e finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU - Missione 4 - Componente 1.



Tutti i diritti sono riservati

© 2025 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN: 979-12-235-0486-4

INDICE

<i>Prefazione</i>	7
<i>Stefano Aru, Alessandra Camedda, Stefania Cecchini, Anna Maria Mandas, Marianna Rinaldo</i>	

CAPITOLO I – Alle radici delle discriminazioni di genere

MARIA VIRGINIA SANNA, <i>Giulia Maggiore figlia di Cesare Augusto: la condanna, il diritto e l'arbitrio del potere</i>	13
MARIA FEDERICA MEROTTO, <i>Il mancato diritto al pagamento della prostituta: una discriminazione nella discriminazione?</i>	59
BENEDETTO MONTELEONE, <i>Alle origini della mater tutrice a Roma: la regula di Nerazio</i>	81

CAPITOLO II – Genere e rappresentanza

STEFANIA CECCHINI, <i>Il divario di genere nella rappresentanza politica quale problema sistemico</i>	107
VIRGILIA FOGLIAME, <i>Rappresentanza e genere nelle Istituzioni</i>	151

CAPITOLO III – Genere e famiglia

ALESSANDRA LEUZZI, <i>Famiglia e mutamenti sociali. Riflessioni tra passato e presente</i>	179
JESSICA MINEO, <i>L'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi e i suoi riflessi nella fase patologica del rapporto</i>	205
MARIANNA RINALDO, <i>L'attribuzione del cognome materno: la fine di una diseguaglianza?</i>	217

CAPITOLO IV – Genere ed economia

MARIA LUISA CAVINA e FLAMINIA MONTEMAGGIORI, <i>Gender gap assicurativo nelle conoscenze e nei ruoli familiari e sociali: stato dell'arte e prospettive di sviluppo</i>	241
STEFANIA CAVALIERE, <i>Il gender equality plan come strumento di monitoraggio e attuazione delle politiche di genere</i>	247
ALESSANDRA CAMEDDA, <i>Il divario di genere nella previdenza complementare</i>	257

CAPITOLO V – Tavola rotonda Dottorandi di ricerca

SILVIA USALA, <i>Donne di condizione paraservile e unioni miste</i>	287
FABRIZIO DEMARTIS, <i>Sistemi automatici di riconoscimento facciale e discriminazioni di genere</i>	303
PAOLA GALATÀ, <i>Gli ordini di protezione contro gli abusi familiari. Il contrasto alla violenza domestica tra l'intenzione legislativa e i limiti applicativi</i>	311
RICCARDO LAZZARDI, <i>Gli algoritmi al confronto con la parità di genere</i>	321
FEDERICA PES, <i>L'impatto di genere nella copertura assicurativa della non autosufficienza</i>	333
MICHELA PINNA, <i>La trasparenza retributiva nella Direttiva (UE) 2023/970. Una strategia normativa per l'effettività del principio di eguaglianza di retribuzione tra uomo e donna</i>	349
ELEONORA PINTUS, <i>Il principio della parità di genere come pilastro evolutivo della protezione internazionale: la pronuncia strategica della Corte di Giustizia UE nella Causa C-646/21</i>	365
VALERIA CANNAS, <i>La risposta del sistema penale alla violenza di genere: tra repressione e prevenzione</i>	387

CAPITOLO VI – Tavola rotonda Attori istituzionali

GEMMA DEMURO, <i>Intervento</i>	399
ROSANNA MURA, <i>Intervento</i>	405

APPENDICI

APPENDICE A: <i>Genere e rappresentanza</i>	413
APPENDICE B: <i>Genere e famiglia</i>	423
APPENDICE C: <i>Previdenza privata al femminile</i>	435

PREFAZIONE

di Stefano Aru, Alessandra Camedda, Stefania Cecchini,
Anna Maria Mandas, Marianna Rinaldo

Il volume raccoglie i risultati della ricerca dal titolo “Strumenti normativi per il contrasto alla discriminazione di genere”, presentati in occasione del convegno “*Gender Equality and women’s empowerment. Strategie normative per l’eguaglianza di genere*”, organizzato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Cagliari alla fine del 2024.

Nato nell’ambito delle linee di intervento su temi di rilievo trasversale per il PNR, il progetto di ricerca si proponeva di approfondire e ricostruire, secondo una prospettiva multidisciplinare, le normative esistenti e i meccanismi giuridici volti a favorire, in modo più efficace, il contrasto alle diseguaglianze di genere che ancora permangono nel nostro ordinamento.

In questa prospettiva d’indagine, è apparso indispensabile partire da una analisi storica che fosse in grado di collocare la donna, o meglio il ‘rapporto tra i sessi’, e il diritto, quello romano in particolare, al centro della riflessione. Coerentemente con tale impostazione, la riflessione si apre con una serie di saggi che indagano diversi aspetti delle diseguaglianze di genere riscontrabili nel diritto romano. Questi studi non solo evidenziano il peso di una tradizione giuridica patriarcale, ma pongono le basi per comprendere la continuità ideologica che lega le diseguaglianze del passato a quelle del presente. Non vi sono dubbi, infatti, che, nella Roma arcaica, per avere un ruolo sociale fosse necessario adeguarsi a un modello, quello della *matrona*, rappresentato dalla donna pia, casta, silenziosa e laboriosa, la cui dimensione era essenzialmente quella familiare, secondo una struttura che è stata riprodotta per secoli ed è ancora presente nel nostro ordinamento.

Nonostante le continue manifestazioni solenni nella direzione della parità, infatti, l’intero sistema giuridico risulta ancora pesantemente condizionato dal permanere di questi modelli culturali. Lo stesso ‘linguaggio del diritto’, ad esempio, testimonia il continuo riaffiorare di concezioni appartenenti al passato, che inevitabilmente incidono in modo negativo sul presente. La scelta di un vocabolo o la costruzione di una frase non di rado nascondono pregiudizi e stereotipi che continuano a essere veicolati proprio attraverso il linguaggio. Non è un caso che la giurisprudenza romana, al fine di sottolineare l’inadeguatezza femminile rispetto ai *virilia officia*, impiegasse termini come *infirmetas*, *imbecillitas*, *levitas animi*: non solo la sostanza delle disposizioni, ma anche la terminologia ‘tecnica’ impiegata dai giuristi era

segnatamente volta ad assegnare alle donne un ruolo di subalternità rispetto agli uomini.

Subalternità ancora presente, seppur in modi e in misura molto diversi, nel nostro ordinamento.

Sebbene, infatti, la donna abbia acquisito, in tempi recenti, uno statuto giuridico formalmente parificato a quello dell'uomo, a questa parità formale non corrisponde ancora l'auspicata parità sostanziale.

Il diritto di famiglia ne è un esempio emblematico con particolare riferimento a tutte quelle norme (artt. 237, 262, e 299 c.c., l'art. 72, comma 1, r.d. del 9 luglio 1939 e gli artt. 33, 34 del d.P.R. n. 396/2000) che sancivano l'attribuzione automatica del cognome del padre ai figli e per le quali è risultato necessario più di un intervento della Corte Costituzionale per sopperire all'inerzia del legislatore. Il principio del patronimico è frutto di un retaggio socioculturale consolidato nella coscienza sociale e storica italiana e che affonda le proprie radici in un sistema antico di rapporti personali, familiari e successori al centro dei quali emergeva il *pater familias*, unico soggetto di diritti. Il modello familiare, così come si evinceva dal Codice Civile del 1942 e dalla prima lettura dell'art. 29 della Costituzione, esprimeva tutta la sua forte valenza formale e istituzionale di famiglia fondata sul matrimonio. All'interno di esso, la donna – dedita esclusivamente alla casa, al marito e ai figli – acquisiva, *ope legis*, una serie di vantaggi personali e patrimoniali non in virtù di particolari prerogative discendenti dal suo ruolo o dalla sua persona, ma solo grazie al rapporto coniugale, soprattutto in caso di crisi del medesimo. La regola del cognome patrilineare appariva, pertanto, tra le più evidenti espressioni giuridiche della concezione tradizionale di famiglia patriarcale che nel concreto si traduceva nell'invisibilità della madre ed era il segno di una disuguaglianza legislativa fra i genitori, che si riverberava e si imprimeva sull'identità personale del figlio. L'emergere di realtà familiari differenti rispetto al paradigma della famiglia coniugale unita (unioni civili, convivenze, famiglie ricomposte) e l'affermazione sociale, culturale ed economica del ruolo della donna ha reso la suddetta regola anacronistica e per la quale si è arrivati alla declaratoria di illegittimità costituzionale (Corte Cost. 31 maggio 2022 n. 131). Ciononostante, il legislatore non ha sentito, fino ad oggi, l'esigenza di riportare a coerenza il tessuto normativo con i principi costituzionali sicché pur riconoscendo il carattere rivoluzionario della pronuncia, nel corso dell'indagine non è stato possibile esimersi dal domandarci se l'effetto auspicato di rimuovere formalmente e sostanzialmente la disuguaglianza tra il padre e la madre, sia stato concretamente raggiunto. La risposta è stata inequivocabile. La soluzione adottata è pregevole ma fin dal principio ha mostrato tutte le sue criticità applicative e quindi suggerisce l'esigenza di adottare chiari correttivi normativi. Al riguardo, la ricerca ha consentito di elaborare soluzioni concrete tali da valorizzare in maniera paritaria entrambi i ruoli genitoriali e di garantire a ciascun figlio una identità personale che rappresenti storicamente entrambi i rami familiari.

I modelli sociali e familiari fin qui considerati si riflettono, in modo talvolta non percepibile ma decisivo, anche sulla condizione femminile in ambito previdenziale. I contributi che si sono occupati del problema evidenziano che la discontinuità delle carriere femminili – spesso causata dal più frequente coinvolgimento delle donne nelle attività di cura non retribuite in ambito familiare – riduce la capacità contributiva delle stesse al sistema di previdenza pubblica o obbligatoria, rendendole destinatarie di trattamenti pensionistici di importo inferiore a quello degli uomini. In questo contesto, la partecipazione alla previdenza complementare, con finalità integrativa delle pensioni pubbliche e/o obbligatorie, costituisce un formidabile strumento di riduzione del *gender pension gap*.

Ciononostante, la ricerca ha evidenziato come il nostro sistema di previdenza complementare registri tuttora significativi divari di genere, soprattutto in relazione alle adesioni e alla contribuzione ai fondi pensione. Il dato è preoccupante se si considerano ulteriori profili di criticità, dovendosi valutare *in primis* che le donne, a causa dei fattori socioculturali e di instabilità occupazionale e reddituale sopra menzionati nonché della loro maggiore longevità, sono più esposte degli uomini al rischio di vulnerabilità economica e di povertà in età anziana e, come tali, hanno più necessità di ricorrere a forme pensionistiche integrative; in secondo luogo, che il divario si accentua quando al fattore “genere” si associano altre condizioni di potenziale vulnerabilità, quali l’età anagrafica o la residenza in aree economicamente svantaggiate. L’indagine condotta in relazione a tale fenomeno ha fatto emergere il concorso di una molteplicità di cause, talune senz’altro ricollegabili alle condizioni femminili nel mercato del lavoro, talaltre ascrivibili alla struttura del sistema previdenziale complessivo e/o ai meccanismi di gestione finanziaria della previdenza complementare, verso i quali le donne tendono a manifestare maggiore diffidenza.

Proprio la configurazione della previdenza complementare come pilastro del mercato finanziario in senso lato e, in particolare, la relativa contiguità con il comparto assicurativo — evidenziata dalla centralità delle imprese di assicurazione anche nell’offerta di prodotti *lato sensu* previdenziali (assicurazioni sulla vita e assicurazioni della salute) e di vere e proprie forme pensionistiche complementari (fondi pensione aperti e piani pensionistici individuali di tipo assicurativo noti come PIP) — ha reso opportuna l’estensione dell’indagine al settore delle assicurazioni private. Settore rispetto al quale, peraltro, è maturata una prima rilevante riflessione sul principio di parità di trattamento tra uomini e donne, grazie alla sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea (C-236/09, *Test-Achats*) che ha sancito l’incompatibilità tra il suddetto principio e l’utilizzo del genere come fattore attuariale di determinazione dei premi e delle prestazioni assicurative. In questa prospettiva si è posta particolare attenzione all’assicurazione *Long Term Care* (*breviter*: LTC), con la quale è garantita all’assicurato assistenza di lungo periodo in caso di non autosufficienza dovuta a malattia, infortunio o

senescenza (art. 2, comma 1, ramo IV vita, cod. ass.). Le assicurazioni LTC rappresentano, infatti, uno strumento potenzialmente rilevante nel contrasto alle disuguaglianze di genere in ambito assistenziale e previdenziale. Considerata la maggiore aspettativa di vita delle donne, l'accesso a pensioni mediamente inferiori rispetto a quelle degli uomini e la conseguente maggiore esposizione al rischio di non autosufficienza e di povertà in età avanzata, le assicurazioni LTC possono innanzitutto contribuire a garantire una maggiore sicurezza economica alle donne. Inoltre, in un contesto in cui il ruolo di *caregiver* familiare ricade prevalentemente sulle donne, spesso a discapito della loro partecipazione attiva al mercato del lavoro, una copertura assicurativa dedicata può favorire un riequilibrio nella distribuzione dei carichi di cura, promuovendo al contempo l'autonomia individuale e una più equa allocazione di attività e risorse assistenziali.

Oltre alle problematiche ora evidenziate nel sistema previdenziale e nell'ambito familiare, l'inadeguatezza delle numerose normative di agevolazione e incentivazione che si sono susseguite negli anni è testimoniata anche dalle difficoltà di ingresso e di affermazione delle donne nella rappresentanza politica.

Ancora oggi, infatti, il genere femminile risulta sottorappresentato nelle Assemblee rappresentative e negli organi di governo, incidendo negativamente sulla democraticità delle istituzioni politiche.

Le evidenze statistiche analizzate nel corso della ricerca fotografano un significativo squilibrio di genere nella sfera politica, riconducibile, per un verso, a ragioni di carattere storico e, per altro verso, a ragioni ascrivibili al sistema di organizzazione della rappresentanza politica (organizzazione interna dei partiti, modalità di scelta dei candidati e applicazione delle misure di riequilibrio previste nelle leggi elettorali). Alla millenaria esclusione delle donne dalla sfera pubblica, si aggiunge la circostanza per cui la presa di coscienza sulla necessità di un riequilibrio di genere nei luoghi della rappresentanza costituisce un fenomeno piuttosto recente. L'interesse del legislatore per una maggiore presenza delle donne negli organi politici elettivi risale, infatti, ai primi anni Novanta del secolo scorso. Da allora, la sensibilità verso l'importanza di assicurare le pari opportunità tra uomini e donne nelle istituzioni politiche è andata via via crescendo, nonostante talune resistenze. In questa prospettiva, la ricerca ha consentito altresì di evidenziare che sussiste un legame tra l'esercizio della funzione di cura e il carico di responsabilità familiari, che continuano a gravare prevalentemente sulle donne, e l'impegno politico. Sebbene, infatti, l'*essenziale funzione familiare* di cui all'art. 37 Cost. assuma oggi un significato diverso rispetto a quello originariamente previsto dai Costituenti, ora come allora, la sostanziale difficoltà per le donne di uscire dalla sfera privata si traduce nella sostanziale impossibilità di accedere, in parità di condizioni con gli uomini, alla sfera pubblica.

Non solo nel diritto di famiglia, nel diritto costituzionale e in ambito previdenziale, tuttavia, le discriminazioni di genere continuano a manifestarsi.

La riflessione a cui siamo chiamati è, infatti, più complessa ed investe altri settori dell'ordinamento in cui si avverte, a livello normativo, la perdurante posizione di subordine della donna rispetto a quella dell'uomo.

In tale prospettiva, l'analisi condotta in relazione alle aree di riferimento di ciascun membro del progetto di ricerca è stata arricchita da numerosi altri lavori, presentati sempre in occasione del Convegno, che hanno esplorato questioni altrettanto rilevanti e hanno contribuito a delineare un panorama ampio e articolato delle attuali forme di discriminazione di genere presenti nel nostro ordinamento e degli interventi possibili per superarle.

È stato affrontato, ad esempio, il tema del divario retributivo tra uomini e donne, problema che ancora persiste in Italia come in molti altri Stati, nonostante gli alti livelli di istruzione che connotano tali Paesi. In proposito, è stato osservato come alcuni degli strumenti normativi apparentemente tecnici di recente impiegati – ci si riferisce in particolare alla Direttiva UE 2023/970 – possano produrre impatti significativi nella lotta alla discriminazione, dal momento che non si limitano a disporre misure volte a favorire la trasparenza retributiva, ma mirano altresì all'abbattimento di quelle asimmetrie informative che ancora incidono negativamente sul pieno raggiungimento della parità di genere. Pieno raggiungimento che ancora manca anche in ambito universitario, dove la questione della parità rivela inaspettate criticità strutturali, che potrebbero essere superate con l'adozione di un Gender Equality Plan, ritenuto uno strumento operativo efficace per rendere sostanziale l'eguaglianza formale tra uomini e donne anche all'interno del mondo accademico; solo attraverso una gestione consapevole e monitorata delle disparità, infatti, è possibile correggere squilibri che si perpetuano anche nella ricerca e nella governance universitaria.

Si è discusso, altresì, di violenza di genere e si è posto in luce come il diritto penale abbia risposto troppo spesso in modo emergenziale a una questione che è, invece, strutturale, con la conseguente paradossale proliferazione di norme e aggravanti, cui non è corrisposto un significativo miglioramento della situazione della donna che si trova in contesti di violenza. Lo stesso arsenale giuridico oggi a disposizione rischia, infatti, di rivelarsi inefficace senza una strategia di prevenzione basata sulla cultura e sull'educazione alla parità sostanziale. Anche in materia di strumenti civilistici di protezione delle vittime di violenza intrafamiliare, del resto, sembra porsi un problema analogo: gli strumenti giuridici predisposti, pur utili, risultano spesso insufficienti se non accompagnati da una trasformazione profonda delle dinamiche familiari e del concetto stesso di famiglia, ancora largamente segnato da relazioni di potere asimmetriche.

Le indagini di carattere accademico, infine, sono state affiancate e arricchite dalle relazioni delle attrici istituzionali, che hanno portato esperienze dirette, conoscenze pratiche e sensibilità maturate sul campo. Attraverso l'analisi di aspetti operativi, criticità normative e concrete difficoltà nell'attuazione dei principi di parità, i loro interventi hanno offerto una prospet-

tiva preziosa sulle ricadute reali delle disuguaglianze di genere nelle aule di giustizia, nei *media*, nei contesti di sicurezza pubblica e nella società intesa in senso ampio.

Questo confronto aperto e partecipato ha confermato quanto sia indispensabile un dialogo costante e strutturato tra il mondo della ricerca, quello delle istituzioni e la società civile. Solo attraverso questa rete di interazioni è possibile costruire strategie normative più efficaci, consapevoli e condivise, in grado di incidere realmente sulla realtà e contribuire a un progresso autentico verso la parità di genere.

Il quadro che emerge, dunque, è certamente quello di una disuguaglianza alimentata da molteplici fattori – giuridici, economici, linguistici, culturali – e che richiede risposte complesse, articolate e sinergiche. Si è cercato, in questo volume, di non rimanere prigionieri della diagnosi. Il problema del mancato raggiungimento di una piena parità di genere è stato, infatti, affrontato muovendo dalla consapevolezza che il diritto può e deve essere uno strumento di cambiamento. Le proposte normative raccolte nei vari saggi, pur non rappresentando soluzioni definitive, costituiscono ipotesi ragionate, supportate da analisi empiriche e comparative, volte a offrire una base solida per un dibattito necessario che sia volto a un effettivo cambiamento. È, infatti, essenziale un mutamento radicale anche nella cultura giuridica, affinché ogni norma, ogni politica e ogni soluzione contribuisca effettivamente alla promozione dell'uguaglianza di genere e sia volta a rimuovere gli ostacoli che ancora oggi impediscono alle donne di esercitare i propri diritti in modo pieno e paritario.

Non si tratta solo di correggere storture normative, ma di rimettere in discussione i presupposti stessi di molte scelte politico-giuridiche, che ancora oggi operano sulla base di modelli patriarcali impliciti. In questo senso, il volume aspira a essere non un punto di arrivo, ma un inizio: uno strumento per continuare a interrogarsi, progettare e proporre.

MARIA VIRGINIA SANNA

GIULIA MAGGIORE FIGLIA DI CESARE AUGUSTO: LA CONDANNA, IL DIRITTO E L'ARBITRIO DEL POTERE

SOMMARIO: 1. Giulia, unica figlia di Augusto. – 2. La condanna alla *relegatio*. – 3. Giulia Minore e Agrippa Postumo. – 4. Il testamento di Augusto. – 5. Osservazioni conclusive.

1. *Giulia, unica figlia di Augusto*

Giulia, l'unica figlia di Augusto, nasce nel 39 a.C. dal matrimonio con Scribonia, sorella di Lucio Scribonio Libone, suocero di Sesto Pompeo; nello stesso giorno del parto, secondo Dione Cassio¹, Augusto divorzia dalla moglie perché *pertaesus morum perversitas eius*² – come lui stesso, secondo Svetonio, avrebbe dichiarato³ – ma in realtà perché

¹ Dio. Cass. 48.34.3: ἤδη γὰρ καὶ τῆς Λιουίας ἐρᾶν ἤρχετο, καὶ διὰ τοῦτο καὶ τὴν Σκριβωνίαν τεκοῦσάν οἱ θυγάτριον ἀπεπέμψατο αὐθημερὰν (era già innamorato di Livia, e per questo ripudiò, nello stesso giorno del parto, Scribonia che gli aveva dato una bimba (trad. A. Stroppa)), Tac. *Ann.* 5.1.1-2: *exin Caesar cupidine formae aufert marito, incertum an invitam, adeo properus, ut ne spatio quidem ad enitendum dato penatibus suis gravidam induxerit* (Cesare, per desiderio della bellezza di lei, la tolse al marito, probabilmente per forza, e in modo così frettoloso, che senza neppure concederle il tempo di partorire, la condusse gravida in casa sua) (trad. E. Cetrangolo).

² Svet. *Aug.* 62: *Mox Scriboniam in matrimonium accepit, nuptam ante duobus consularibus, ex altero etiam matrem. Cum hac quoque divortium fecit, pertaesus, ut scribit, morum perversitatem eius, ac statim Liviam Drusillam matrimonio Tiberi Neronis et quidem praegnantem abduxit dilexitque et probavit unice ac perseveranter.* (Poi sposò Scribonia, già moglie di due ex consoli, dal secondo dei quali resa anche madre. Anche da questa divorziò, nauseato, come scrive lui stesso, della sregolatezza dei costumi di lei, e subito si prese Livia Drusilla, togliendola al marito Tiberio Nerone, per di più incinta. L'amò e l'apprezzò straordinariamente e costantemente (trad. F. Casorati)).

³ La notizia dei costumi perversi di Scribonia non appare confermata da altre fonti, anzi per B. LEVICK, *Tiberius' Retirement to Rhodes in 6 B.C.*, in *Latomus*, 31, 1972, p. 779 ss., Scribonia era donna di provata moralità. Secondo A. TREVISIOL, *L'episodio di Giulia: congiura o fronda?*, in *Patavium*, 8, 1996, p. 41, la connotazione negativa di Scribonia po-

deciso a sposare Livia Drusilla, appartenente alla *gens* Claudia, figlia di Marco Livio Druso e moglie di Tiberio Claudio Nerone, dal quale aveva già avuto un figlio, Tiberio, ed era in attesa del secondo, Druso.

Se le unioni di Augusto furono tutte dettate da motivi politici, quella con Livia fu senza dubbio qualcosa di più: come afferma Svetonio, Augusto amò e apprezzò straordinariamente e costantemente Livia, che rimase al suo fianco sino alla morte, dopo la quale venne gratificata col titolo di Augusta.

Un inizio di vita, dunque, fortunato per Giulia – unica figlia di Augusto – ma allo stesso tempo infelice – figlia femmina⁴ in un mondo in cui le donne non potevano avere un ruolo nella vita pubblica – così come, se fortunata può dirsi la prima parte della sua vita, ‘principessa’ con una squisita educazione e un grande interesse per le lettere e la cultura, amante del lusso, servita da uno stuolo di schiave, sicuramente infelice fu la seconda, condannata e relegata in un’isola desolata, privata di ogni conforto e lasciata morire in isolamento, additata come adultera, lussuriosa e scandalosa, in una società disposta a perdonare molto poco alle donne che non rispettavano il modello per loro prestabilito.

Per essere accettate e avere un ruolo nella società, in cui se *filiaefamilias* erano soggette alla *potestas* paterna, se sposate alla *manus* del marito, se *sui iuris* a un tutore, le donne dovevano, infatti, sin dall’età più antica, rispettare tale modello: accettare il marito che veniva loro imposto, spesso in giovanissima età, e dargli dei figli, essere caste, pie, silenziose, obbedienti, lavoratrici⁵, ma solo all’interno della *domus*, *domus* che, come

trebbe essere stata costruita per la prima volta proprio nel 2 a.C., quando la madre decise di accompagnare la figlia in esilio: “offrendo un ritratto negativo anche della madre, che con molta probabilità deve avere avuto un ruolo nei fatti del 2, risultava naturalmente più facile credere all’accusa di comportamento immorale imputata a sua figlia Giulia”.

⁴ Per parte della dottrina, il motivo del ripudio di Scribonia potrebbe essere trovato anche nella delusione per la nascita di una figlia femmina. Così L. BRACCESI, *Giulia la figlia di Augusto*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 17; M.J. BRAVO BOSCH, *Escribonia? Perfecta matrona romana?*, in *Mujeres en tiempos de Augusto. Realidad social e imposición legal*, Valencia, Tirant Humanidades, 2016, p. 287 ss. Per U. AGNATI, *Giulia, la figlia di Augusto. La politica al di là della leggenda nera*, in *Atheneum*, 1, 2015, p. 199, sarebbe proprio la coincidenza tra il parto di Scribonia e il suo ripudio a confermare l’enorme investimento politico ed emotivo di Augusto in un erede maschio e la sua delusione alla nascita della figlia.

⁵ Come leggiamo nella nota epigrafe dedicata a Claudia (CIL I², 1211), databile alla fine del II sec. a.C.: *Suom mareitum corde deilexit sovo. Gnatos duos creavit: ho-*

dice Orazio, non doveva essere contaminata dagli adulteri⁶. L'adulterio, il disporre sessualmente del proprio corpo, un corpo che alla donna "non appartiene", era da sempre considerato la massima colpa per una *matrona* romana, punibile sin dai tempi antichi con la morte⁷, in una società in cui, come dice Gellio, riportando le parole di Catone, "se scopri tua moglie in adulterio, la potrai uccidere impunemente senza giudizio, ma se tu hai commesso indecenze o adulterio, essa non osi toccarti nemmeno con un dito, perché non ne ha il diritto"⁸. Si tratta di un modello familiare e sociale che prevede una castità unilaterale, solo da parte delle donne, che dai tempi antichi dei re venne riproposto da Augusto, con le sue leggi demografiche e familiari e di riforma dei costumi, da lui stesso collegate al recupero del glorioso passato dei *maiores*⁹, di quegli antichi valori che intendeva riportare in vita proiettandoli verso il futuro, nonostante la maggiore libertà conquistata dalle donne, o forse proprio a causa di ciò. Le donne, infatti, sin dalla fine della seconda guerra punica, a causa della morte o comunque dell'assenza di tanti uomini, avevano iniziato a disporre di patrimoni anche ingenti e a trovarsi spesso nella condizione di poterli amministrare, in una società in cui il matrimonio era sempre più spesso un matrimonio *sine manu*, e anche la tutela – istituto che, come è noto, si basava sui due motivi ricorrenti della *infirmitas sexus*¹⁰ e della

runc alterum in terra linquit, alium sub terra locat. Sermone lepidi, tum autem incessu commodo. Domum servavit, lanam fecit.

⁶ *Carm.* 4.5.21-22: *nullis polluitur casta domus stupris / mos et lex maculosum edomuit nefas.*

⁷ Nella Roma arcaica secondo Dionigi, *Ant. Rom.* 2.25.6, la moglie poteva essere condannata a morte dal marito e dai *συγγενεῖς* (secondo i più una sorte di tribunale domestico) in caso di adulterio o di uso del vino; secondo Plutarco, *Vita Rom.* 22.3, il marito poteva ripudiare la moglie in caso di adulterio, soppressione di figli (aborto) e sottrazione delle chiavi (probabilmente della cella vinaria). Mentre Dionigi per l'adulterio parla, dunque, di condanna a morte, Plutarco parla di ripudio; pur avendo la dottrina avanzato diverse ipotesi per cercare di risolvere il contrasto, questo appare difficilmente superabile.

⁸ *N.A.* 10.23.5: *De iure autem occidendi ita scriptum: in adulterio uxorem tuam si prehendisses, sine iudicio inpune necares; illa te, si adulterares sive tu adulterarere, digito non auderet contingere, neque ius est.*

⁹ *Res gestae* 8.5: *Legibus novis m[e auctore] [l]atis [multa] exempla maiorum exolescentia iam ex nostro [saecul]o red[uxi et ip]se multarum rerum exempla imitanda post[eris tradidi].*

¹⁰ *D.* 22.6.9 pr. (Paul. *sing. de iuris et facti ignor.*): *quod et in feminis in quibusdam causis propter sexus infirmitatem dicitur: et ideo sicubi non est delictum, sed*

*levitas animi*¹¹ – dava segni di cedimento¹². Tutto ciò in una società ormai profondamente mutata, in cui la natalità era in calo e le donne, che avevano cambiato comportamenti e costumi, venivano accusate di rifiutare il ruolo di madri per non rovinare la loro bellezza¹³. Era necessario, per

iuris ignorantia, non laeduntur; D. 48.16.1.10 (Marc. sing. ad sc. Turp.): *quid enim interest, propter sexus infirmitatem an propter status turpitudinem temporisve finem ad accusationem aliquam non admittatur?*; D. 49.14.18 pr. (Marc. sing. de delat.): *Deferre non possunt mulieres propter sexus infirmitatem, et ita sacris constitutionibus cautum est*; C.Th. 9.24.1 (Imp. Const. A. ad populum): *Si quis nihil cum parentibus puellae ante depectus invitam eam rapuerit vel volentem abduxerit patrocinium ex eius responsione sperans, quam propter vitium levitatis et sexus mobilitatem atque consili a postulationibus et testimoniis omnibusque rebus iudiciariis antiqui penitus arcuerunt, nihil ei secundum ius vetus prosit puellae responsio, sed ipsa puella potius societate criminis obligetur*; Cic. Mur. 12.27: *Mulieres omnis propter infirmitatem consili maiores in tutorum potestate esse voluerunt*.

¹¹ Gai. 1.144: *Veteres enim voluerunt feminas, etiamsi perfectae aetatis sint, propter animi levitatem in tutela esse*.

¹² Si è parlato in dottrina, a tal proposito, di un paradosso: se per J.P. HALLETT, *Fathers and Daughters in Roman Society*, Princeton, Princeton University Press, 1984, che intitola il primo capitolo del suo libro “*the Paradox of Elite Roman Women: Patriarchal Society and Female Formidability*”, il paradosso consiste in una “*female formidability*” all’interno di una società patriarcale, per E. CANTARELLA, *Il paradosso romano: la donna tra diritto e cultura*, in *Orientamenti civilistici e canonistici sulla condizione della donna*, Napoli, Esi, 1996, p. 13 ss., il paradosso consisterebbe “nelle contraddizioni tra un sistema giuridico che (pur innegabilmente discriminandole) riconosceva alle donne maggiori diritti di quelli riconosciuti alle altre donne antiche, e una cultura che, nei fatti, impediva loro di usare fino in fondo le libertà che erano state concesse, e di tradurle – quindi – in reale libertà”.

¹³ Gellio N.A. 12.1.7: *An tu quoque inquit putas naturam feminis mammarum ubera quasi quosdam venustiores naevulos non liberum alendorum, sed ornandi pectoris causa dedisse? 8. Sic enim, quod a vobis scilicet abest, pleraeque istae prodigiosae mulieres fontem illum sanctissimum corporis, generis humani educatorem, arefacere et extinguere cum periculo quoque aversi corruptique lactis laborant, tamquam pulcritudinis sibi insignia devenustet, quod quidem faciunt eadem vecordia, qua quibusdam commentitiis fraudibus nituntur, ut fetus quoque ipsi in corpore suo concepti aborian-tur, ne aequor illud ventris inrugetur ac de gravitate oneris et labore partus fatiscat*. (E tu ritieni che la natura abbia dato alle donne abbondanza nelle mammelle quali graziose protuberanze destinate a ornare il petto, oppure quali organi adatti a nutrire i figli? 8. Con questo concetto – e penso che non sia il vostro pensiero – molte di queste belle donne inaridiscono ed estinguono quella sacra fonte del corpo dalla quale il genere umano trae la vita, e si affannano, anche con loro pericolo, a deviare e svignare il latte, per timore che sia tolta la grazia a quegli attributi della loro bellezza, con

Augusto, ripristinare i *mores maiorum* nella società, e a maggior ragione nella sua famiglia, che doveva essere di esempio per tutti. Il modello della *matrona* romana, impersonato alla perfezione da Livia, venne proposto in maniera decisa a Giulia fin dalla più tenera età: un'educazione severa, che comprendeva anche, secondo gli antichi costumi, la filatura della lana, il divieto di dire o fare qualsiasi cosa che non potesse essere riportata nel diario giornaliero¹⁴ e il divieto di contatto con gli estranei, il tutto sotto il controllo della matrigna, sicuramente non tenera nei confronti di Giulia, secondo Tacito *gravis in rem publicam mater, gravis domui Caesarum no-verca*¹⁵.

la stessa insensatezza con la quale, attraverso famose invenzioni, fanno in modo che il feto, concepito nel loro corpo, abortisca, sì che il loro polito ventre non si raggrinzisca, né si afflosci per il peso e la fatica del parto (trad. L. Rusca)), Ovid. *Amor.* 2.14: *Quae prima instituit teneros convellere fetus, militia fuerat digna perire sua. Scilicet, ut careat rugarum crimine venter, sternetur pugnae tristis harena tuae?* (Coei che per prima si accinse a strapparsi i teneri frutti dal ventre sarebbe stata degna di morire, vittima della sua stessa impresa. Ti par giusto che, per evitare al tuo ventre l'onta delle rughe, si sparga a terra la funesta sabbia necessaria al tuo combattimento?).

¹⁴ Per A. VALENTINI, *Agrippina Maggiore, Una matrona nella politica della domus Augusta*, in *Antichistica. Storia ed epigrafia*, 22/6, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, 2019, p. 46, il fatto che Augusto abbia inaugurato la prassi di far registrare su una sorta di diario tutto ciò che accadeva nella *domus* mette in evidenza come “il principe esercitasse una sorveglianza molto stretta sui singoli membri della corte anche di tenerissima età, con lo scopo di garantirsi un controllo pressoché assoluto sul loro comportamento e poter correggere tempestivamente la loro condotta attraverso provvedimenti mirati”.

¹⁵ Tac. *Ann.* 1.10.5. Se Livia è in genere rappresentata come compagna fedele e consigliera di Augusto, esempio di *matrona* irreprensibile, non mancano su di lei voci discordanti, riguardanti soprattutto un suo intervento sulle morti sospette di Gaio e Lucio, figli di Giulia e adottati da Augusto come suoi eredi, nonché dello stesso Augusto (Tac. *Ann.* 1.3: *Ut Agrippa vita concessit, L. Caesarem euntem ad Hispanienses exercitus, Gaium remeantem Armenia et vulnere invalidum mors fato propera vel novercae Liviae dolus abstulit* (Come Agrippa uscì di vita, una morte fatalmente precoce o tramata forse dalla matrigna Livia rapì Lucio Cesare mentre si recava presso gli eserciti di Spagna, Gaio che ritornava dall'Armenia ferito); 1.5: *Haec atque talia agitantes gravescebat valitudo Augusti, et quidam scelus uxoris suspectabant* (Mentre si andava così ragionando, la malattia di Augusto si aggravò; alcuni sospettavano un delitto della moglie), Cass. Dio. 56.30.1: ὁ δ' οὖν Αὐγουστος νοσήσας μετέλλαξε· καὶ τινὰ ὑποψίαν τοῦ θανάτου αὐτοῦ ἡ Λιουία ἔλαβεν, ἐπειδὴ πρὸς τὸν Ἀγρίππαν κρύφα ἐς τὴν νῆσον διέπλευσε καὶ ἐδόκει οἱ καὶ παντάπασι καταλλαγῆσεσθαι. 2. δέισασα γάρ, ὥς φασι, μὴ καὶ ἐπὶ τῇ μοναρχίᾳ αὐτὸν καταγάγῃ, σὺκά τινὰ ἐπὶ δένδροις ἔτ' ἐπόντα, ἀφ' ὧν ὁ Αὐγουστος αὐτοχειρίᾳ συκάζειν εἰώθει, φαρμάκῳ ἔχρισε, καὶ αὐτὴ τε ἅμα τὰ ἀνήλιφα ἦσθιε κάκεινῳ τὰ πεφαρμαγμένα

Svetonio riferisce che:

filiam et neptes ita instituit, ut etiam lanificio assuefaceret vetaretque loqui et agere quicquam nisi propalam et quod in diurnos commentarios referretur; extraneorum quidem coetu adeo prohibuit, ut L. Vinicio, claro decoroque iuveni, scripserit quondam «parum modeste fecisse eum, quod filiam suam Baias salutatum venisset» (Aug. 64)¹⁶.

Se Giulia rispettò queste regole nell'infanzia e nell'adolescenza e, una volta cresciuta, adempì pienamente alla regola forse più importante per una *matrona* romana, sposare i mariti scelti dal padre e procreare dei figli¹⁷,

προσέβαλλεν (Augusto, dunque, si ammalò e morì. Livia fu oggetto di qualche sospetto riguardo la sua morte, per via del fatto che egli si era recato segretamente presso l'isola in cui si trovava relegato Agrippa e sembrava che si fosse riconciliato del tutto con lui. 2. Pertanto Livia, avendo temuto, come dicono, che il principe lo richiamasse per associarlo alla monarchia, cosparses con del veleno alcuni fichi che si trovavano ancora sugli alberi dai quali Augusto era solito coglierli di persona, e mentre lei stessa mangiò quelli che non ne erano stati cosparsi, propinò invece a lui quelli avvelenati). Per BRACCESI, *Giulia la figlia di Augusto*, cit., p. 16, “assai difficilmente possiamo scagionare Livia dall'aver provocato la morte di Lucio Cesare e forse la stessa liquidazione finale del fratello Gaio, come asserisce Tacito (*Ann.* 1,3,3) e pare presupporre Plinio (*Nat.* 7,149)”.

¹⁶ (Educo la figlia e le nipoti così severamente da abitarle anche a lavorare la lana e da vietare loro di dire o fare alcuna cosa se non in piena luce e che potesse essere riportata nel diario giornaliero. Le esclude dal contatto con gli estranei, tanto che una volta scrisse a L. Vinicio, un giovane di buona famiglia e molto per bene, che si era comportato poco discretamente venendo a Baia per salutare sua figlia). Svetonio continua: *Nepotes et litteras et notare aliaque rudimenta per se plerumque docuit, ac nihil aeque elaboravit quam ut imitarentur chirographum suum; neque caenavit una, nisi ut in imo lecto assiderent, neque iter fecit, nisi ut vehiculo anteirent aut circa adequarent* (Ai nipoti insegnò per lo più personalmente a leggere e scrivere e a crittografare, e gli altri primi elementi; più di ogni altra cosa si impegnò a farli imitare la sua scrittura. Quando pranzava con loro, li faceva sempre accomodare alla sua sinistra; quando viaggiava con loro, li faceva sempre precedere in carrozza o cavalcare accanto a sé). Osserva VALENTINI, *Agrippina Maggiore, Una matrona nella politica della domus Augusta*, cit., p. 43, che, “oltre a fornire personalmente ai figli adottivi le nozioni rudimentali del primo grado dell'istruzione romana, il principe curò particolarmente la loro formazione scegliendo, probabilmente tra il 10 e il 6 a.C., il *grammaticus* più celebre del momento come loro maestro, il liberto M. Verrio Flacco”. Della classe potrebbero aver fatto parte, secondo l'autrice, anche Giulia Minore e Agrippina.

¹⁷ Dei quali tre furono adottati da Augusto, Svet. Aug. 64: *Gaium et L. adoptavit domi per assem et libram emptos a patre Agrippa* (Adottò Gaio e Lucio, compran-

non rispettò in seguito, secondo le fonti, una regola altrettanto importante, l'obbligo di fedeltà, tanto da essere condannata e *relegata in insulam*. Ciò determinò che venisse rappresentata solo come spudorata, impudica, adultera, depravata, per alcuni addirittura prostituta¹⁸, dedita alle orge presso la statua di Marsia, secondo il suo stesso padre un carcinoma¹⁹.

Viene spontaneo dubitare della obiettività di questo ritratto e chiedersi se gli scrittori che riportano tali notizie siano stati influenzati dalla propaganda augustea e dalla misoginia insita nelle società antiche. L'accusa di adulterio è stata, d'altra parte, utilizzata in tutta la storia romana per screditare le donne di alto rango: per quanto riguarda la *domus Augusta*, non solo nei confronti di Giulia, ma anche, come vedremo, nei confronti di sua figlia Giulia Minore, accusata e relegata per adulterio senza che il presunto correo Silano fosse condannato alla *relegatio* ma lasciato libero in precedenza di allontanarsi da Roma (e

doli in casa del padre con rito privato); 65: *Tertium nepotem Agrippam simulque privignum Tiberium adoptavit in foro lege curiata* (Adottò nel Foro, secondo la legge curiata, il terzo nipote, Agrippa, e contemporaneamente il figliastro Tiberio). Lucio e Gaio vennero adottati da Augusto (*per assem et libram emptos* non sembra da tradurre, con Casorati, comprati con rito privato, ma piuttosto come allusivo alla *mancipatio* necessaria per l'*adoptio*) quando ancora era vivo il padre e quindi caddero sotto la sua *potestas*; per quanto riguarda Tiberio e Agrippa Postumo, essendo entrambi *sui iuris*, nei loro confronti si dovette compiere un'*adrogatio*, e non un'*adoptio*. Lo stesso Svetonio distingue tra la vendita *per aes et libram*, ovviamente simbolica, che si era compiuta per l'*adoptio* di Gaio e Lucio, e la procedura nel foro secondo la *lex curiata* che si era compiuta per l'*adrogatio* di Agrippa Postumo e Tiberio.

¹⁸ *Divus Augustus filiam ultra inpudicitiae maledictum inpudicam relegavit et flagitia principalis domus in publicum emisit: admissos gregatim adulteros, pererratam nocturnis comissionibus civitatem, forum ipsum ac rostra, ex quibus pater legem de adulteriis tulerat, filiae in stupra placuisse, [ad] cottidianum ad Marsyam concursum, cum ex adultera in quaestuariam versa ius omnis licentiae sub ignoto adultero peteret* (Sen. *de Ben.* 6.32). Osserva R. DEGL'INNOCENTI PIERINI, *Seneca e l'esilio di Giulia maggiore. Tracce del libellus di Augusto in Ben. 6.32*, in *LAS - Lucius Annaeus Seneca* 2, 2023, p. 171 s., che *quaestuarium* "è un aggettivo sostantivato che è attestato solo qui in Seneca e in testi giuridici del Digesto, nel senso di *palam corpore quaestum facere*. Questo termine, chiaramente di ristretto impiego giuridico, fa verosimilmente ipotizzare che ci troviamo in presenza di una porzione di testo presumibilmente desunta da Seneca direttamente dal testo del *libellus* inviato da Augusto al senato".

¹⁹ Svet. *Aug.* 65: Αἰθ' ὅφελον ἄγαμος τ' ἔμεναι ἄγονος τ' ἀπολέσθαι. *Nec aliter eos appellare quam tris vomicas ac tria carcinomata sua* (Oh se non fossi sposato mai, o morto senza figli! e li chiamava sempre i suoi tre ascessi e i suoi tre carcinomi).

in seguito di ritornarvi), e il marito Emilio Paolo condannato, invece, per *maiestas*²⁰. Anche l'altra figlia Agrippina, prima fulgido esempio di perfetta *matrona*, madre di ben nove figli, dopo la morte del marito Germanico venne accusata da Tiberio in Senato di *adrogantia oris et contumax animus* e relegata a Pandataria, e, dopo la morte, accusata di *impudicitia* e *adulterium* con Asinio Gallo²¹.

Le accuse di adulterio nei confronti di un così gran numero delle donne della *domus Augusta* potrebbero apparire strumentali, soprattutto tenendo conto del fatto che i processi per adulterio sotto la dinastia giulio-claudia, nell'arco di quasi un secolo, furono ben pochi,

²⁰ Vedi *infra* §3.

²¹ Tac. *Ann.* 5.3: *tunc velut frenis exsoluti proruperunt, missaeque in Agrippinam ac Neronem litterae, quas pridem allatas et cohibitas ab Augusta credidit vulgus: haud enim multum post mortem eius recitatae sunt. verba inerant quaesita asperitate, sed non arma, non rerum novarum studium, amores iuvenum et impudicitiam nepoti obiectabat. in nurum ne id quidem confingere ausus, adrogantiam oris et contumacem animum incusavit* (ma poi che fu morta, i freni si sciolsero: fu scritta al senato una lettera contro Agrippina e Nerone, che si credeva inviata già prima, ma trattenuta poi da Augusta: fu letta, infatti, non molto tempo dopo la sua morte; c'erano parole studiamente aspre. Tiberio accusava il nipote non già di tentativi di insurrezione, ma di amori di giovinetti e d'impudicizia; non osando inventare la stessa cosa contro la nuora, l'accusò di arroganza nel parlare e di superbia d'animo). Svetonio riferisce che Tiberio relegò Agrippina a Pandataria, e che un centurione, per suo ordine, la picchiò fino a cavarle un occhio, *Tib.* 53: *Novissime calumniatus modo ad statuam Augusti modo ad exercitus confugere velle, Pandatariam relegavit conviciantique oculum per centurionem verberibus excussit* (Alla fine, dopo averla calunniata di volersi rifugiare ora presso la statua di Augusto, ora presso gli eserciti, la relegò a Pandataria; e poiché gli lanciava insulti, un centurione, per suo ordine, la massacrò di botte fino a cavarle un occhio). Tacito racconta che, dopo la morte di Agrippina, Tiberio infierì contro di lei con turpi incriminazioni, accusandone l'impudicizia e l'adulterio con Asinio Gallo, *Ann.* 6.25: *Enimvero Tiberius foedissimis criminationibus exarsit, impudicitiam arguens et Asinium Gallum adulterum, eiusque morte ad taedium vitae compulsam* (Vero è che Tiberio infierì contro di lei con turpi incriminazioni, accusandone l'impudicizia e l'adulterio con Asinio Gallo, la cui morte l'avrebbe spinta al tedio della vita). Su Agrippina si vedano M.D. PARRA, *Agrippina Maior. El destino de un Imperio*, in *Mujeres tiempos de Augusto. Realidad social e imposición legal*, cit., p. 511 ss., e VALENTINI, *Agrippina maggiore, Una matrona nella politica della domus Augusta*, cit., *passim*. Per BRACCESI, *Giulia la figlia di Augusto*, cit., p. 52 ss., Seiano, forte della carta bianca lasciatagli da Tiberio, ebbe l'opportunità di vendicarsi del probabile rifiuto oltraggioso oppostogli da Agrippina, facendola condannare per il reato di lesa maestà e, nello stesso tempo, incriminando e incarcerando i due figli maggiori.

come osserva Treggiari²², tanto che, come è noto, Tiberio permise che le *matronae prostratae pudicitiae* a cui mancasse un accusatore pubblico fossero giudicate dai *propinqui more maiorum*²³ e Giovenale affermava nella seconda delle sue satire, forse l'espressione più evidente della misoginia romana, *ubi nunc, lex Iulia? Dormis?*

2. La condanna alla relegatio

Giulia sin dalla più tenera età fu utilizzata da Augusto – che rimase privo di un erede maschio, non essendo riuscito ad avere dal nuovo matrimonio altri figli²⁴ – come strumento di strategie politiche, come una “pedina”²⁵, un mezzo per rafforzare alleanze e per avere un successore²⁶: fidanzata all'età di due anni con Antonio, figlio di Marco Antonio, poi, sconfitto quest'ultimo e venuta meno la necessità

²² S. TREGGIARI, *Roman Marriage. Iusti coniuges from the time of Cicero to the time of Ulpian*, Oxford, Clarendon Press, 1991, *Appendix 2*, p. 509 ss. Ricorda E. CANTARELLA, *Passato prossimo*, Milano, Feltrinelli, 1998, p. 141 e p. 176 nt. 17, che, secondo l'elenco di Treggiari, le accuse per adulterio e le condanne per questo crimine sotto la dinastia giulio-claudia sarebbero state in tutto ventuno; il calcolo sarebbe, per Cantarella, errato per eccesso, in quanto molti dei casi elencati non sembrano, a suo avviso, avere rapporti con la *lex Iulia*.

²³ Svet. *Tib.* 35: *Matronas prostratae pudicitiae, quibus accusator publicus deesset, ut propinqui more maiorum de communi sententia coercerent auctor fuit* (Le matrone che prostituivano la loro pudicizia, e a cui mancasse un accusatore pubblico, dispose che fossero accusate, con decisione comune, dai parenti, secondo i *mores maiorum*).

²⁴ Svet. *Aug.* 63: *Ex Scribonia Iuliam, ex Livia nihil liberorum tulit, cum maxime cuperet. Infans, qui conceptus erat, immaturus est editus* (Da Scribonia ebbe Giulia, da Livia, per quanto lo desiderasse, non ebbe alcun figlio. Un bimbo, che era stato concepito, nacque prematuro). L. BRACCESI, *Potere e follia. Gli eredi di Augusto, le loro madri, sorelle e consorti*, Roma, L'Erma di Bretschneider, 2023, p. 13 s., ritiene da non escludere che Livia, affetta da un amore materno smodato e patologico per il figlio primogenito Tiberio, con una determinazione sconcertante abbia deciso di non avere più figli.

²⁵ A. TAVASSI LA GRECA, *La pedina di vetro. Biografia di Giulia figlia dell'Imperatore Augusto*, Roma, Di Renzo editore, 1998.

²⁶ R. DEGL'INNOCENTI PIERINI, *Oltre il confine della domus. Giulia maggiore e altre donne romane negli spazi urbani e in viaggio*, in *Storia delle Donne*, 18-19, Firenze, University press, 2022-23, p. 214, ritiene che Svet. *Aug.* 63.1 e 65.1-2 ci permettano di farci un'idea di come Augusto si servisse strumentalmente della figlia per legare a sé personaggi importanti attraverso matrimoni e quindi procurarsi un erede maschio.

di un'alleanza, con il re dei Geti Cotisone²⁷, infine sposata a 14 anni, nel 25 a.C., con Marcello, figlio di Ottavia, che morì due anni dopo senza che dal matrimonio fossero nati figli. Il secondo marito scelto da Augusto per Giulia fu il valoroso generale Agrippa, molto più vecchio di lei, dal quale ebbe cinque figli. Una volta morto Agrippa, Giulia fu costretta dal padre a sposare Tiberio, figlio di Livia, in un matrimonio non facile per entrambi²⁸: Tiberio, austero e conservatore, nella difficile posizione di figlio acquisito e non particolarmente amato, per obbedire agli ordini di Augusto dovette divorziare *non sine magno angore animi* dalla moglie Vipsania Agrippina²⁹, che amava e che gli

²⁷ Ipotesi questa non veritiera secondo BRACCESI, *Giulia la figlia di Augusto*, cit., p. 19, dal momento che Svetonio, nel riferire che Giulia era stata promessa al re dei Geti Cotisone, afferma anche che nello stesso momento Augusto avrebbe chiesto in moglie a sua volta la figlia del re.

²⁸ Osserva M. PANI, *La corte dei Cesari fra Augusto e Nerone*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 37, che il matrimonio tra Giulia e Tiberio fu circondato da intrighi e reso difficile anche da profonde differenze caratteriali e di educazione, collegate a orientamenti politici diversi nella concezione del principato e nell'alternativa fra vita lussuosa e austerità.

²⁹ Svet. *Tib. 7: Agrippinam, Marco Agrippa genitam, neptem Caecili Attici equitis Romani, ad quem sunt Ciceronis epistulae, duxit uxorem; sublatoque ex ea filio Druso, quanquam bene convenientem rursusque gravidam dimittere ac Iuliam Augusti filiam confestim coactus est ducere non sine magno angore animi, cum et Agrippinae consuetudine teneretur et Iuliae mores improbare, ut quam sensisset sui quoque sub priore marito appetentem, quod sane etiam vulgo existimabatur... Cum Iulia primo concorditer et amore mutuo vixit, mox dissedit et aliquanto gravius, ut etiam perpetuo secubaret, intercepto communis fili pignore, qui Aquileiae natus infans exstinctus est.* (Sposò Agrippina, nata da Marco Agrippa, nipote del cavaliere romano Cecilio Attico, quello a cui sono dirette le lettere di Cicerone che tuttora rimangono. Dopo aver avuto da lei il figlio Druso, sebbene ne fosse pienamente soddisfatto ed essa fosse ancora incinta, fu costretto a ripudiarla e a sposare subito Giulia, figlia di Augusto, non senza suo grande dolore: era affettuosamente legato ad Agrippina e disapprovava la condotta di Giulia, poiché si era accorto che essa aveva voglia anche di lui mentre era ancora sotto il precedente marito, ed effettivamente così pensava anche l'opinione pubblica.... Con Giulia dapprima visse in concordia e con amore reciproco, poi entrò in contrasto, e in forma piuttosto grave – tanto che poi dormirono sempre separati –, allorquando scomparve il pegno d'amore del loro comune figlio che, nato ad Aquileia, morì ancora piccino). Da un lato, dunque, Svetonio afferma che sin dall'inizio Tiberio disapprovava la condotta di Giulia, che avrebbe avuto mire su di lui quando era ancora sposata con Agrippa, poi invece che all'inizio vissero in concordia e con amore reciproco.

aveva già dato un figlio ed era in attesa del secondo; Giulia, che amava le lettere e frequentava i cenacoli letterari che erano anche circoli politici, non stimava Tiberio, di tendenze conservatrici e amante dei costumi arcaici, figlio della sua matrigna (e appartenente, pertanto, alla *gens Claudia*), tanto da scrivere, secondo Tacito, delle lettere contro di lui al padre³⁰. La situazione divenne a un certo punto insostenibile e Tiberio, nel 6 a.C., si ritirò a Rodi, secondo Tacito perché considerato *impar* da Giulia³¹, secondo Svetonio non si sa se per *tedium* nei confronti della moglie³², o perché deluso dalle scelte di Augusto, che sembrava preferirgli i nipoti, versione che sembra accreditata anche da Cassio Dione³³.

³⁰ Con l'aiuto di Sempronio Gracco, secondo Tac. *Ann.* 1.53.3: *Par causa saevitiae in Sempronium Gracchum, qui familia nobili, sollers ingenio et prave facundus, eandem Iuliam in matrimonio Marci Agrippae temeraverat. nec is libidini finis: traditam Tiberio pervicax adulter contumacia et odiis in maritum accendebat: litteraeque, quas Iulia patri Augusto cum insectatione Tiberii scripsit, a Graccho compositae credebantur.* (Per quel motivo medesimo s'infierì contro Sempronio Gracco, di famiglia nobile, d'ingegno vivace, di eloquenza maligna; aveva sedotto la stessa Giulia quando era sposa di Marco Agrippa. Ma non qui si arrestò la libidine: già moglie di Tiberio, l'adultero ostinato la infiammava di odio ribelle contro il marito; e le lettere che Giulia scrisse al padre per accusare il marito si ritenevano dettate da Gracco). Per TREVISIOL, *L'episodio di Giulia: congiura o fronda?*, cit., p. 32, p. 40 s., la tradizione che fa di Gracco un *pervicax adulter*, reo di avere spinto la giovane Giulia all'adulterio, sarebbe stata costruita proprio nel 2 a.C.

³¹ Secondo R.A. BAUMAN, *Crime and Punishment in Ancient Rome*, Londra-New York, Routledge, 1996, p. 112 s., Giulia avrebbe considerato Tiberio *impar* per via della sua non appartenenza alla *gens Iulia*.

³² Per T. SPAGNUOLO VIGORITA, *Casta domus. Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, Napoli, Jovene, 2010, p. 48, è poco credibile che Tiberio sia partito a Rodi perché non tollerava la moglie, ma certo non la portò con sé e la separazione non dispiacque a nessuno dei due.

³³ Svet. *Tib.* 10: *Tot prosperis confluentibus, integra aetate ac valitudine, statuit repente secedere seque e medio quam longissime amovere; dubium uxorisne taedio, quam neque criminari aut dimittere auderet neque ultra perferre posset, an ut vitato assiduitatis fastidio auctoritatem absentia tueretur atque etiam augetet, si quando indignisset sui res publica* (Mentre tante fortune confluivano su di lui, nel pieno vigore dell'età e della salute, decise improvvisamente di appartarsi e togliersi di mezzo, più lontano possibile. E non si sa se ciò fu per disgusto della moglie – che egli non osava né incriminare né ripudiare, ma che neppure poteva sopportare – oppure per conservare, ed anche accrescere, restando lontano, la propria autorità – evitando di infastidire con la continua presenza – per quando un giorno lo Stato avesse bisogno di lui); Tac. *Ann.* 1.53: *Fuerat*

Giulia, rimasta a Roma da sola, ma ancora sposata con Tiberio (probabilmente contro il suo volere), nel 2 a.C. fu accusata dal padre di adulterio e condannata alla *relegatio* nell'isola di Pandataria.

Le notizie che ricaviamo dalle fonti, poche e contraddittorie, non ci consentono, peraltro, di stabilire il procedimento adottato per giungere a tale condanna. Secondo Svetonio, Augusto – che aveva emanato, come è noto, nel 18 a.C. la *lex Iulia de adulteriis*, rendendo l'adulterio un *crimen* – rese nota al Senato la condotta di Giulia tramite un *libellus*:

Aug. 65: Sed laetum eum atque fidentem et subole et disciplina domus Fortuna destituit. Iulias, filiam et neptem, omnibus probris contaminatas relegavit; C. et L. in duodeviginti mensuum spatio amisit ambos, Gaio in Lycia, Lucio Massiliae defunctis.... Aliquanto autem patientius mortem quam dedecora suorum tulit. Nam C. Lucique casu non adeo fractus, de filia absens ac libello per quaestorem recitato notum senatui fecit abstinuitque congressu hominum diu prae pudore, etiam de necanda deliberavit³⁴.

in matrimonio Tiberii florentibus Gaio et Lucio Caesaribus spreveratque ut imparem; nec alia tam intima Tiberio causa cur Rhodum abscederet (Era andata sposa a Tiberio mentre fiorivano Gaio e Lucio Cesare, e lo aveva spregiato come a lei inferiore: fu questa la vera e profonda causa del ritiro di Tiberio a Rodi); Cass. Dio. 55.9.5: συνέβη δ' αὐτῷ καὶ ἐκείνοις καὶ τῷ Τιβερίῳ μάτην προσκρούσαι, τοῖς μὲν ὅτι παρεωρᾶσθαι ἔδοξαν, τῷ δὲ ὅτι τὴν ὀργὴν αὐτῶν ἐφοβήθη. ἀμέλει καὶ ἐς Ῥόδον ὡς καὶ παιδεύσεώς τινος δεόμενος ἐστάλη, μήτ' ἄλλους τινὰς μήτε τὴν θεραπείαν πᾶσαν ἐπαγόμενος, ἢ ἐκποδῶν σφισι καὶ τῇ ὄψει καὶ τοῖς ἔργοις γένηται (gli toccò però entrare inutilmente in urto sia con i nipoti che con Tiberio, con i primi perché ritennero di essere stati declassati, con il secondo perché iniziò a temere il risentimento di loro. In ogni caso Tiberio fu mandato a Rodi con la scusa di avere bisogno di un periodo di insegnamento, senza portare con sé nessun altro e senza l'intera scorta della servitù, affinché fosse lontano da Lucio e da Gaio, sia dalla loro vista che dalla loro portata); 7: ἡ μὲν οὖν ἀληθεστάτη αἰτία τῆς ἐκδημίας αὐτοῦ τοιαύτη ἐστὶ, λόγον δὲ τίνα ἔχει καὶ διὰ τὴν γυναῖκα τὴν Ἰουλίαν, ὅτι μηκέτ' αὐτὴν φέρειν ἐδύνατο, τοῦτο ποιῆσαι· κατέλιπε γοῦν αὐτὴν ἐν τῇ Πρώμῃ (questa è dunque la ragione più vera del suo allontanamento, anche se c'è una versione in base alla quale fu anche la moglie Giulia il motivo per cui aveva fatto ciò, dato che non riusciva più a sopportarla).

³⁴ (Ma, per quanto lieto e fiducioso, il destino lo deluse sia nella prole sia nella disciplina instaurata nella casa. Le due Giulie, la figlia e la nipote, completamente depravate, dovette relegarle; i due nipoti, Gaio e Lucio, li perse entrambi nel giro di 18 mesi: Gaio morì in Licia, Lucio a Marsiglia.... Sopportò assai più coraggiosamente la morte che non il disonore dei suoi cari: dalla morte di Gaio e Lucio non fu tanto prostrato; ma, quanto alla figlia, notificò il fatto al Senato, senza presentarsi personalmente e facendo leggere l'atto da un questore; poi, per la vergogna, a lungo si astenne dall'incontrare chicchessia; pensò addirittura di ucciderla).

Svetonio afferma che Augusto dovette relegare sia la figlia sia la nipote in quanto *omnis probris contaminatae*, e che *de filia absens ac libello per quaestorem recitato notum senatui fecit*³⁵, ma non spiega che cosa rese noto al Senato. In dottrina sono state avanzate in proposito tre tesi: che il Senato, in seguito alle notizie contenute nel libello, avesse attivato una propria procedura; che Augusto avesse già svolto un processo rimesso alla sua giurisdizione, di cui nel *libellus* dava conto al Senato, o che avesse agito secondo la *lex Iulia de adulteriis* e l'avesse reso noto al Senato³⁶.

Per quanto riguarda una possibile procedura del Senato, secondo Santalucia³⁷ il tribunale senatorio incominciò a svolgere la sua attività fin dall'inizio dell'età augustea e “doveva sicuramente esistere nell'8 d.C. quando Ovidio, coinvolto in uno scandalo di corte, fu condannato all'esilio da Augusto e si lamentò con lui per essere stato bandito senza una decisione del Senato, senza una sentenza di un giudice ordinario”³⁸:

*Trist. 2.131-132: nec mea decreto damnasti facta senatus, nec mea selecto iudice iussa fuga est. Tristibus invecus verbis – ita principe dignum – ultus es offensas, ut decet, ipse tuas, adde quod edictum, quamvis immite minaxque, attamen in poenae nomine lene fuit: quippe relegatus, non exul, dicor in illo, privaue fortunae sunt bi verba meae*³⁹.

³⁵ Per E. FANTHAM, *Julia Augusti. The Emperor's Daughter*, London, Routledge, 2006, p. 85, “our authorities, from Velleius, a virtual client of Tiberius, to the moralist Seneca, to Pliny the Elder's encyclopedic Natural History and Dio, Tacitus and Svetonius, who usually share a common source, differ only in detail about Julia's supposed activities, detail which probably goes back to the Princeps's original letter of denunciation. Essentially, the denunciation took two forms. First, there was a generalized and undated list of her alleged partners in adultery. Second, there was an account of her alleged public misbehaviour which was the immediate occasion of her exposure”.

³⁶ DEGL'INNOCENTI PIERINI, *Seneca e l'esilio di Giulia maggiore. Tracce del libellus di Augusto in Ben. 6.32*, cit., p. 218.

³⁷ B. SANTALUCIA, *La giustizia penale in Roma antica*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 100 ss.

³⁸ Per SPAGNUOLO VIGORITA, *Casta domus. Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, cit., p. 55, Ovidio non fu processato, ma confinato con un editto con cui il principe vendicò da sé le offese ricevute. Per C. CASCIONE, *Il senato poetico. Appunti sul senato romano nella poesia latina fino a Lucano*, in *Darstellung und Gebrauch der senatus consulta in den literarischen Quellen der Republik und der frühen Kaiserzeit*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2018, p. 483, l'esilio di Ovidio fu stabilito per ordine diretto di Augusto, con una *cognitio* personale del principe.

³⁹ “Non decreto del senato, non sentenza di giudice mi ha imposto il bando: la tua dolente invettiva e un semplice editto di relegazione, di così mite apparenza, ma

Secondo Santalucia, per tutto il principato di Augusto la giurisdizione del tribunale senatorio sarebbe testimoniata esclusivamente per i delitti di lesa maestà e *repetundae*, mentre dall'età di Tiberio sarebbe stata estesa anche ad altri reati, non politici, di competenza delle corti permanenti, quali la violenza, l'omicidio, l'adulterio e il falso. Nei confronti di Ovidio l'accusa, che non fu mai, però, formalmente esplicitata⁴⁰, avrebbe potuto essere per *maiestas*⁴¹, mentre nei confronti di Giulia

pur fierissimo in fatto, ha vendicato le tue offese. *Relegatus* sono detto, non *exul*: e le parole del tuo editto sono state davvero parsimoniose nel qualificare la mia sventura”.

⁴⁰ Per F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*, IV, 1², Napoli, Jovene, 1974, p. 207 s., “il notissimo esempio della relegazione di Ovidio nell'8 d.C., determinata dai suoi legami con i corrotti circoli dell'aristocrazia e dall'eccessiva libertà della giovane Giulia o forse anche dal fatto che egli nella sua *Ars amatoria* aveva dedicato i suoi versi alla esaltazione dell'adulterio, punito dalle leggi augustee, rientra appunto nell'esercizio della *coercitio tribunicia* da parte dell'imperatore. Non si trattò infatti di un vero e proprio *exilium*, che i tribuni non potevano decretare, ma di una misura di polizia, consistente nell'allontanamento dalla città ed aggravata con la misura dell'internamento o confino, come oggi si direbbe, in un luogo lontano. Ciò avvenne mediante un editto tribunicio del principe”. Secondo L. LABRUNA, *Relegatus, non exul: Ovidio e il diritto*, in L. GAGLIARDI (a cura di), *Antologia giuridica romanistica ed antiquaria*, 2, Milano, Giuffrè, 2018, p. 119 ss., il potere di Augusto non diede luogo a una nuova magistratura ma a un organo dello stato, unico, di natura particolare, al quale erano estranee le limitazioni tipiche della magistratura e che era sovraordinato a tutti i magistrati, il che aprì la strada a una sempre più larga e decisa ingerenza del *princeps* nella sfera della repressione criminale, destinata ben presto a istituzionalizzarsi in una sua straordinaria giurisdizione. Sulla base di quest'anomala posizione istituzionale Augusto, senza coinvolgere il Senato e senza far ricorso al giudizio di un giudice *selectus*, ordinò a Ovidio, con un provvedimento che il poeta indica come ricorso alla sua potestà tribunicia, di abbandonare immediatamente l'Italia. Di recente, per M. MILANI, *La relegazione di Ovidio*, in *Ovidio e i Fasti. Memorie dell'antico*, Venezia, Marsilio, 2021, p. 332 ss., l'idea che Ovidio fosse stato vittima di un atto di *coercitio* del *princeps* basato sulla sua *tribunicia potestas* potrebbe essere sostenuta dal collegamento, su cui Ovidio in più occasioni sembra insistere, tra la pronuncia di relegazione nei suoi riguardi e i compiti di *cura morum* esercitati da Augusto, che in un noto passaggio delle *Res gestae* vengono espressamente ricollegati alla *tribunicia potestas*. Come mette in evidenza lo stesso Ovidio, non si può parlare di esilio, in cui non esisteva l'obbligo per il condannato di stabilirsi forzatamente in un luogo determinato, dal quale non muoversi più, ma di *relegatio*. Parla invece di esilio G. BRESCIA, *Ovidio e la morte in esilio: modi e forme di una sceneggiatura funebre*, in *Boll. studi latini*, 46, 2016, p. 61 ss., così come di esilio parlano molti altri autori, sia antichi sia moderni.

⁴¹ MILANI, *La relegazione di Ovidio*, cit., p. 348 ss., ritiene che il *crimen* fosse quello di lesa maestà, e riporta alla nt. 105 un elenco della dottrina che si è espressa in questo

l'accusa era di adulterio. Alcuni autori, come Rhor Vio⁴² e Cenerini⁴³, parlano, comunque, per Giulia di condanna del Senato; Valentini⁴⁴ di un pubblico processo che si tenne in Senato⁴⁵. Per Spagnuolo Vigori-

senso. Di recente anche per VALENTINI, *Agrippina maggiore, Una matrona nella politica della domus Augusta*, cit., p. 85, si dovette trattare di un crimine attinente alla sfera della lesa maestà, dal momento che Augusto intervenne nei confronti del poeta con un *edictum* personale, prescindendo dal Senato e da un tribunale. Per F. CENERINI, *Le due Giulie: continuità ed evoluzione della loro azione politica*, in *Eugesta*, 14, 2024, p. 1 ss., l'error di cui parla Ovidio è tuttora ignoto, ma, con ogni probabilità, va collegato al comportamento di Emilio Paolo e di Giulia Minore, su cui *infra* §3.

⁴² F. ROHR VIO, *Le voci del dissenso. Ottaviano Augusto e i suoi oppositori*, Padova, Il Poligrafo, 2000; EAD., *Contro il principe, Congiure e dissenso nella Roma di Augusto*, Bologna, Patron, 2011; EAD., *Simulazioni e dissimulazioni augustee, Giulia Maggiore, una principessa in esilio*, in S. RODA (a cura di), *Atti del Colloquium Augusteum: Il 'perfetto inganno'. Augusto e la sua politica nel bimillenario della morte*, Torino, Loescher, 2014, p. 74 ss.

⁴³ F. CENERINI, *Dive e donne. Mogli, madri, figlie e sorelle degli imperatori romani da Augusto a Commodo*, Imola, Angelini, 2009; EAD., *Le strategie matrimoniali dei padri. Il rapporto tra Augusto e la figlia Giulia*, in S. CHEMOTTI (a cura di), *Padri nostri, archetipi e modelli delle relazioni tra padri e figlie*, Padova, Il Poligrafo, 2010, p. 95 ss., in part. p. 101. Sia Cenerini sia Rohr Vio citano Svet. *Aug.* 65 e Cass. Dio. 55.10.12-16, ma Svetonio si limita a dire che Augusto notificò il fatto al Senato senza presentarsi personalmente e facendo leggere l'atto da un questore, Cassio Dione che Augusto si adirò a tal punto che non riuscì a mantenere la questione entro le mura domestiche ma ne rese partecipe anche il Senato.

⁴⁴ VALENTINI, *Agrippina maggiore, Una matrona nella politica della domus Augusta*, cit., p. 80 s.: "Giulia venne incriminata, con una lettera inviata dal padre, in un pubblico processo che si tenne in senato, accusata di condotta sessuale illecita, condannata alla *relegatio in insulam* (a Ventotene) in conformità alle pene previste dalla *lex Iulia de adulteriis coercendis*".

⁴⁵ Per V. DI NISIO, *Figlia del principe: le tormentate vicende di Giulia*, in *Index*, 41, 2013, p. 313 ss., non è chiaro se sia stato "un tribunale domestico a giudicare Giulia – non si dimentichi che l'accusa è partita direttamente dal padre e non dal marito – oppure il Senato". Anche G. RIZZELLI, *Padri romani. Discorsi, modelli, norme*, Lecce, Grifo, 2017, p. 50 s. e ivi nt. 118, si chiede se vi sia stato un vero e proprio *iudicium domesticum*, ma la dinamica dei fatti del 2 a.C., quale traspare dalle fonti, lascia intravedere, a suo avviso, una decisione di cui è, in modo calcolato, resa partecipe la comunità. Ad Augusto, appena formalmente dichiarato *pater patriae*, apparve opportuno, per l'autore, divulgare le proprie vicende familiari ed informarne il Senato, quasi ad assicurarsi un generale consenso sulla sua condotta, avendone mostrato la fondatezza e sottoposto la propria reazione al controllo sociale. Dal racconto di Svetonio non si evince, però, con sicurezza, secondo Rizzelli, che ciò che il principe rese noto al Senato sia stata la condanna di Giu-

ta⁴⁶ “è discusso se Giulia sia stata giudicata da un tribunale familiare o piuttosto dal Senato, come sembra più probabile e come di certo accadde per i suoi complici”, alcuni forse imputati non solo di adulterio ma di *maiestas*, nel duplice aspetto, da un lato, di attentato al titolare di pubblici poteri, nonché padre della patria, dall’altro di violazione della fedeltà e del sostegno giurati ad Augusto⁴⁷.

Per quanto riguarda l’ipotesi di un giudizio del tribunale imperiale, sappiamo che il *princeps* poteva avocare al proprio tribunale, spontaneamente o su istanza degli interessati, non solo la cognizione di ipotesi criminose non previste dalle *leges publicae*, ma anche quella di crimini per i quali fosse preordinata una specifica *quaestio*, che venivano in tal modo sottratti alla competenza del giudice ordinario⁴⁸. Per Bauman⁴⁹, Augustus’ personal intervention in criminal justice takes three distinct forms: “in the first phase the emperor’s domestic tribunal starts functioning as an analogue of a public criminal court, and matters that would have stayed in the private domain in the case of anyone else are punished under the aegis of the public criminal laws”. “The leading case under the first head arose in 2 BC, when punishment was meted out to Augustus’ daughter Julia and the free spirits who belonged to Julia’s circle. He brought Julia and her friends before his domestic tribunal, but the charges were framed under the public criminal law”.

Per Degl’Innocenti Pierini⁵⁰, il *libellus*, lettera ufficiale che Augu-

lia e non, piuttosto, cosa accadde, in generale, all’interno della casa imperiale. A. LUISI, *Urlo silente di Ovidio relegato*, in *Euphrosyne*, 39, 2011, p. 169 ss.; ID., *L’opposizione sotto Augusto: le due Giulie, Germanico e gli amici*, in *CISA*, 25, 1999, p. 183, parla di procedimento sommario: Augusto avrebbe fornito di persona al Senato la documentazione particolareggiata della condotta di Giulia e un dettagliato elenco dei suoi amanti e complici. L’accusa ufficiale fu di trasgressione delle *leges Iuliae*, ma la procedura fu certamente, per l’autore, quella di un processo per alto tradimento.

⁴⁶ SPAGNUOLO VIGORITA, *Casta domus. Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, cit., p. 52.

⁴⁷ SPAGNUOLO VIGORITA, *Casta domus. Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, cit., p. 51.

⁴⁸ M. TALAMANCA (a cura di), *Lineamenti di storia del diritto romano*², Milano, Giuffrè, 1989, p. 457; B. SANTALUCIA, *Diritto e processo penale nell’antica Roma*², Milano, Giuffrè, 1998, p. 216 s.

⁴⁹ BAUMAN, *Crime and Punishment in Ancient Rome*, cit., p. 53 ss.

⁵⁰ DEGL’INNOCENTI PIERINI, *Seneca e l’esilio di Giulia maggiore. Tracce del libellus di Augusto in Ben. 6.32*, cit., p. 163 ss.

sto *in absentia* fece leggere al questore in Senato e con il quale minava l'esilio a Giulia, secondo l'ipotesi più convincente consisteva "nel resoconto di una sorta di processo familiare, una *cognitio extra ordinem*, di cui Augusto dava conto al Senato".

Altra parte della dottrina pare, invece, ritenere sia stata promossa da Augusto una vera e propria *accusatio adulterii*. Così, sembrerebbe, per Lacey⁵¹, secondo la quale poiché i ripetuti onori tributati da Giulia alla statua di Marsia, come riferiscono Seneca⁵²

⁵¹ W.K. LACEY, 2 B.C. and Julia's Adultery, in *Antichthon*, 14, 1980, p. 127 ss., in part. p. 136 ss. Secondo l'autrice, "the whole story may indeed have come out in the private enquiry which Augustus conducted, at which slaves were tortured to procure evidence-or fabricate it Macrobio *Sat.* 1.11.17: *Aesopus libertus Demosthenis, conscius adulterii quod cum Iulia patronus admiserat, tortus diutissime perseveravit non prodere patronum, donec aliis coarguentibus consciis Demosthenes ipse fateretur*". Non è chiaro cosa Lacey intenda con "private enquiry"; sappiamo però che nella *lex Iulia de adulteriis* era previsto che gli schiavi potessero essere torturati *contra dominos* (D. 48.5.27.6 (Ulp. 5 de ad.): *Haberi quaestionem lex iubet de servis, ancillisve eius, de quo, vel de qua quaereretur, parentisve utriusque eorum, si ea mancipia ad usum ei a parentibus data sint. Divus autem Hadrianus Cornelio Latiniano rescripsit, et de exteris servis quaestionem haberi*). Nel passo di Macrobio riportato da Lacey, si tratta di un liberto e non di uno schiavo, ma per SPAGNUOLO VIGORITA, *Casta domus. Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, cit., p. 49 nt. 187, la pratica sarebbe possibile trattandosi di un liberto peregrino. Anche Febe, *liberta* di Giulia, si uccise, non sappiamo se per sfuggire alla tortura, Cass. Dio. 55.10.16: ἡ δὲ δὴ Φοιβὴ ἐξέλευθέρᾳ τε τῆς Ἰουλίας καὶ συνεργὸς οὖσα προαπέθανεν ἑκουσία, διόπερ καὶ ὁ Αὐγούστως αὐτῇ ἐπήρσε (Febe era una *liberta* di Giulia e, dopo essere stata connivente con lei, aveva affrontato volontariamente la morte in sua difesa, ed è questo il motivo per cui Augusto la stimava) e Svet. Aug. 65: *Certe cum sub idem tempus una ex consciis liberta Phoebe suspendio vitam finisset, «maluisse se» ait «Phoebes patrem fuisse»* (Fatto sta che quando, in quel torno di tempo, una complice di Giulia, la *liberta* Febe, si uccise impiccandosi, egli disse che avrebbe preferito essere il padre di Febe).

⁵² Sen. *de ben.* 6.32.1, già riportato alla nt. 18. Per DEGL'INNOCENTI PIERINI, *Seneca e l'esilio di Giulia maggiore. Tracce del libellus di Augusto in Ben.* 6.32, cit., p. 171, Seneca, dopo una breve premessa, elenca in successione e in forma indiretta all'infinito quelli che si può, a suo avviso, legittimamente presumere fossero i precisi capi d'accusa che Augusto aveva mosso contro la figlia in Senato: "il modo stesso di introdurre la serie articolata di accuse con *in publicum emisit* (forma mai attestata altrove nell'opera senecana e che corrisponde probabilmente allo svetoniano *notum senatui fecit*), poi successivamente ribadito da *publicaverat*, sembra rispondere in Seneca alla necessità di rifarsi ad un linguaggio asettico, politico-giuridico, e quindi credo che vada interpretato come il segno che il filosofo in questa sua disamina attinge ad una documentazione ufficiale". Per SPAGNUOLO VIGORITA, *Casta domus*.

e Plinio⁵³, e le sue scorribande notturne ai rostri avevano causato uno scandalo tale da richiedere un'inchiesta pubblica, forse anche in Senato, "to prevent a public enquiry into Julia's past life, Augustus had to use his patria potestas and punish his daughter under the law which bore his own nome, the *lex Iulia de adulteriis coercendis*, which prescribed relegation to an island as the penalty for adultery"⁵⁴.

Per Cantarella⁵⁵, si trattò di un processo criminale pubblico: in base alla *lex Iulia* che aveva fatto votare, Augusto denunciò la figlia come adultera.

Se vogliamo pensare a un processo secondo la *lex Iulia de adulteriis*, i correi di Giulia sarebbero, però, dovuti essere condannati a loro volta alla *relegatio*, mentre sappiamo che Iullo e altri furono condan-

*Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, cit., p. 137 nt. 169, forse non è casuale la scelta del verbo *placere*, d'uso ufficiale nelle deliberazioni del Senato.

⁵³ Plin. *Nat. Hist.* 21.8-9: *Apud nos exemplum licentiae huius non est aliud quam filia divi Augusti, cuius luxuria noctibus coronatum Marsuam litterae illius dei gemunt*. Secondo DEGL'INNOCENTI PIERINI, *Seneca e l'esilio di Giulia maggiore. Tracce del libellus di Augusto in Ben.* 6.32, cit., p. 179, con *litterae illius dei* Plinio alluderebbe al "libellus augusteo di condanna di Giulia", convalidando in modo inequivocabile che sia Seneca sia Plinio accedevano a quel testo. Per TREVISOL, *L'episodio di Giulia: congiura o fronda?*, cit., p. 29, la scelta di tenere gli incontri presso la statua di Marsia non era affatto casuale: poiché Marsia rappresentava il simbolo di una città libera si è pensato che "il ritrovo presso il suo *simulacrum* potesse rivestire un sotteso significato di anelito alla libertà".

⁵⁴ Per Y. THOMAS, *Remarques sur la jurisdiction domestique à Rome*, in *Parenté et stratégies familiales dans l'antiquité romaine*, Rome, École française de Rome, 1990, p. 450 ss., nessuna fonte indica che l'assemblea dei padri avesse in alcun modo partecipato alla decisione che Augusto aveva preso da solo, in qualità di *paterfamilias*, di esiliare la figlia. Il Senato viene informato solo di una condanna già pronunciata; Augusto avrebbe reso nota al Senato la decisione che aveva preso riguardo alla figlia. Secondo A. SPINOSA, *Tiberio. L'imperatore che non amava Roma*, Milano, Mondadori, 1985, p. 50, nella condanna di Giulia alla relegazione, che comportava il divorzio da Tiberio, ebbe gran parte Livia, che avrebbe fatto pervenire per vie sotterranee ad Augusto una sorta di messaggio ricattatorio: o prendeva egli stesso l'iniziativa di punire la figlia o qualcuno si sarebbe incaricato di svelarne la condotta adulterina e di dar luogo a un processo, con grave danno per il principe che sarebbe apparso come un legislatore pronto a trasgredire le sue stesse leggi.

⁵⁵ E. CANTARELLA, *Ovidio a modo mio, Prolusioni*, Salerno Letteratura, 2019, p. 24. Si veda anche, della stessa autrice, *Dammi mille baci. Veri uomini e vere donne nell'antica Roma*, Milano, Feltrinelli, 2011, p. 131: "al termine del processo venne condannata a essere relegata nell'isola di Pandataria".

nati a morte⁵⁶. Stupisce, in ogni caso, il *etiam de necanda deliberavit* di Svetonio: non si capisce come Augusto avrebbe potuto pensare di uccidere Giulia (o secondo alcuni di condannarla a morte). Osserva Degli Innocenti Pierini⁵⁷ che Svetonio parla di intenzione augustea di mettere a morte la figlia (*etiam de necanda deliberavit*), cosa che la *lex Iulia* sembra che permettesse al padre che coglieva una figlia in flagranza di adulterio, ma che forse potrebbe adombrare la reazione a più gravi colpe di Giulia, addirittura un progetto di parricidio, se almeno prestiamo fede a Plinio *Nat. Hist.* 7.149 (*consilia parricidae*). Per Spagnuolo Vigorita⁵⁸, se solo Iullo e qualcun altro furono accusati di

⁵⁶ Vell. 2.100.2.... *Foeda dictu memoriaque horrenda in ipsius domo tempestas erupit*. 3. *Quippe filia eius Iulia, per omnia tanti parentis ac viri immemor, nihil, quod facere aut pati turpiter posset femina, luxuria libidine infectum reliquit, magnitudinemque fortunae suae peccandi licentia metiebatur, quidquid liberet pro licito vindicans*. 4. *Tum Iullus Antonius, singulare exemplum clementiae Caesaris, violator eius domus, ipse sceleris a se commissi ultor fuit*...5. *Quintiusque Crispinus, singularem nequitiam supercilio truci protegens, et Appius Claudius et Sempronius Gracchus ac Scipio alique minoris nominis utriusque ordinis viri, quas cuiuslibet uxore violata poenas pependissent, pependere, cum Caesaris filiam et Neronis violassent coniugem*. (La città fu sconvolta da una sciagura ripugnante a dirsi e orribile al ricordo, che scoppiò nella sua stessa casa. 3. Sua figlia Giulia, infatti, del tutto immemore di tanto padre e tanto marito, nulla ometteva di ciò che una femmina spudorata possa fare o cui possa soggiacere per lussuria e libidine, misurando il livello della sua alta posizione con la licenza di peccare, confondendo ciò che si ha la possibilità di fare con ciò che è lecito fare. 4. Iullo Antonio, singolare esempio della clemenza di Augusto, violatore della sua casa, punì da se stesso il suo misfatto. 5. Quinzio Crispino, che nascondeva la sua straordinaria depravazione sotto il volto accigliato, Appio Claudio, Sempronio Gracco, Scipione e altri uomini di nome meno illustre, tanto dell'ordine equestre che del senatorio, violando la moglie di Tiberio e la figlia di Augusto ebbero solo quella pena che avrebbero meritato violando la moglie di un uomo qualunque). Velleio nomina, dunque, cinque uomini come amanti di Giulia: Iullo Antonio, Sempronio Gracco, T. Quinzio Crispino, Appio Claudio Pulcro e Cornelio Scipione. Mentre Iullo si sarebbe fatto di sua mano vendicatore delle proprie colpe, gli altri avrebbero scontato, per adulterio con la figlia di Augusto e moglie di Tiberio, la stessa pena che avrebbero scontato per aver sedotto la moglie di una qualsiasi altra persona. Per LACEY, 2 *B.C. and Julia's Adultery*, cit., p. 127 ss., "but, as Tacitus pointed out, seducing the princeps' daughter was hardly *maiestas*".

⁵⁷ DEGL'INNOCENTI PIERINI, *Seneca e l'esilio di Giulia maggiore. Tracce del libellus di Augusto in Ben.* 6.32, cit., p. 169.

⁵⁸ SPAGNUOLO VIGORITA, *Casto domus. Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, cit., p. 52.

“mire monarchiche” e condannati a morte, se ne trae che ai rimanenti la *relegatio* (di per sé compatibile anche con un'accusa di *maiestas*) fu inflitta ad altro titolo, vale a dire in base alla *lex Iulia de adulteriis*. La testimonianza di Svetonio, che inizialmente Augusto abbia meditato persino di uccidere Giulia, può significare, per l'autore, che, dopo qualche perplessità, ella fu imputata solo di adulterio.

Se leggiamo il *de necanda deliberavit* come il pensiero di Augusto di uccidere la figlia adultera⁵⁹, e non di metterla a morte con una condanna, occorre, però, ricordare che, secondo la *lex Iulia de adulteriis*⁶⁰, solo in caso di adulterio flagrante era concesso al *pater* il *ius occidendi*, purchè fosse titolare di *potestas* o fosse stato *auctor* nella *conventio in manum*, sorprendesse la figlia e il correo in casa propria o del genero e li uccidesse entrambi *in continenti*⁶¹. Giulia non fu, però, sorpresa

⁵⁹ Il verbo *necare* sembra utilizzato nelle fonti più nel senso di uccisione che di condanna a morte; si veda, ad esempio, Gellio a proposito dell'uccisione dell'*uxor in adulterio deprehensa*, N.A. 10.23.5: *Verba Marci Catonis adscripti ex oratione, quae inscribitur de dote, in qua id quoque scriptum est in adulterio uxores deprehensas ius fuisse maritis necare*.

⁶⁰ Emanata da Augusto (D. 48.5.1 (Ulp. 1 *de ad.*): *Haec lex lata est a divo Augusto*) intorno al 18/17 a.C. Sulla datazione si veda T. SPAGNUOLO VIGORITA, *La data della lex Iulia de adulteriis*, in *Iuris vincula. Studi M. Talamanca*, 8, Napoli, Jovene, 2001, p. 79 ss., e la bibliografia ivi citata.

⁶¹ Come leggiamo in Coll. 4.2.3: *Secundo vero capite permittit patri, si in filia sua, quam in potestate habet, aut in ea, quae eo auctore, cum in potestate esset, viro in manum convenerit, adulterum domi suae generive sui deprehenderit isve in eam rem socerum adhibuerit, ut is pater eum adulterum sine fraude occidat, ita ut filiam in continenti occidat*. Il marito non poteva, invece, uccidere la moglie, ma solo, sempre in caso di flagranza, il correo di determinate condizioni sociali, D. 48.5.25 pr. (Mac. 1 *publ.*): *Marito quoque adulterum uxoris suae occidere permittitur, sed non quemlibet, ut patri: nam hac lege cavetur, ut liceat viro deprehensum domi suae (non etiam soceri) in adulterio uxoris occidere eum, qui leno fuerit quive artem ludicram ante fecerit in scaenam saltandi cantandive causa prodierit iudiciove publico damnatus neque in integrum restitutus erit, quive libertus eius mariti uxorisve, patris matris, filii filiae utrius eorum fuerit (nec interest, proprius cuius eorum an cum alio communis fuerit) quive servus erit*. BRACCESI, *Giulia la figlia di Augusto*, cit., p. 65, sostiene che Tiberio, il marito di Giulia, non poteva suscitare uno scandalo né divorziando né cogliendola in flagrante proposito, uccidendo la moglie, “prerogativa arcaica, ma ancora vigente”. Neanche se avesse colto la moglie in flagrante adulterio (cosa che non avvenne), Tiberio avrebbe, però, potuto uccidere la moglie: la prerogativa arcaica era venuta meno con la *lex Iulia de adulteriis*. Per RIZZELLI, *Padri romani. Discorsi, modelli, norme*, cit., p. 51, p. 79, se Augusto avesse ucciso Giulia – come stando a Svetonio, aveva

in flagrante adulterio e Augusto non avrebbe, dunque, potuto legittimamente esercitare il *ius occidendi* su di lei, e tanto meno lo avrebbe potuto esercitare il marito Tiberio, come sembra credere parte della dottrina⁶². Nel caso di una condanna secondo la *lex Iulia de adulteriis*, non si capirebbe, inoltre, perché Augusto avrebbe dovuto mandare il *libellus* al Senato.

Se dal racconto di Svetonio non siamo in grado di sapere quale fu il procedimento adottato, anche le altre fonti non sono chiare. Leggiamo quanto afferma Cassio Dione:

55.10.12: ἀλλὰ ταῦτα μὲν ἐν οὐδενὶ λόγῳ ὁ Αὐγουστος ἐτίθετο, τὴν δὲ δὴ Ἰουλίαν τὴν θυγατέρα ἀσελγαίνουσαν οὕτως ὥστε καὶ ἐν τῇ ἀγορᾷ καὶ ἐπ' αὐτοῦ γε τοῦ βήματος καὶ κωμάζειν νύκτωρ καὶ συμπίνειν ὅψέ ποτε φωράσας ὑπερωρίσθη. 13. κατείκαζε μὲν γὰρ καὶ πρότερον οὐκ ὀρθῶς αὐτὴν βιοῦν, οὐ μέντοι καὶ ἐπίστευεν· οἱ γὰρ τοὶ τὰς ἡγεμονίας ἔχοντες πάντα μᾶλλον ἢ τὰ σφέτερα γινώσκουσι, καὶ οὐτ' αὐτοὶ τι τοὺς συνόντας ὧν ποιοῦσι λανθάνουσιν οὔτε τὰ ἐκείνων ἀκριβοῦσι. 14. τότε δ' οὖν μαθὼν τὰ πραττόμενα τοσοῦτ' αὐτῷ θυμῷ ἐχρήσατο ὥστε μὴδ' οἶκοι αὐτὰ κατασχέειν ἀλλὰ καὶ τῇ γερούσιᾳ κοινῶσαι. καὶ τούτου ἐκείνη μὲν ἐς Πανδατερίαν τὴν πρὸς Καμπανίᾳ νῆσον ὑπερωρίσθη, καὶ αὐτῇ καὶ ἡ Σκριβωνία ἡ μήτηρ ἐκούσα συνεξέπλευσε. 15. τῶν δὲ δὴ χρησαμένων αὐτῇ ὁ μὲν Ἰουλλὸς <ὁ> Ἀντώνιος, ὡς καὶ ἐπὶ τῇ μοναρχίᾳ τοῦτο πράξας, ἀπέθανε μετ' ἄλλων τινῶν ἐπιφανῶν ἀνδρῶν, οἱ δὲ λοιποὶ ἐς νήσους ὑπερωρίσθησαν. καὶ ἐπειδὴ καὶ δῆμαρχός τις ἐν αὐτοῖς ἦν, οὐ πρότερον πρὶν διαρῆσαι ἐκρίθη⁶³.

meditato di fare – si sarebbe comportato, anche in assenza di un giudizio domestico, nel pieno rispetto dei *mores* della *civitas*; Augusto medita di uccidere Giulia, una donna sposata, a causa del *dedecus* abbattutosi sulla casa imperiale per i suoi comportamenti impudichi: di sicuro lo farebbe come suo *paterfamilias*, ed è inverosimile che abbia potuto pensare di uccidere contro i *mores*. Ma Augusto, proprio in base alla *lex* da lui stessa emanata, non avrebbe potuto legittimamente uccidere Giulia se non in caso di flagrante adulterio, e rispettando tutti gli altri requisiti previsti.

⁶² Per R. RODRIGUEZ LOPEZ, *Julia Maior, La auctoritas de la gens Julia*, in *Mujeres al tiempo de Augusto. Realidad social e imposición legal*, cit., p. 448, con la *lex Iulia de adulteriis* “se agrede directamente al poder tradicional de las familias romanas, inmiscuyéndose el Poder publicos en estas funciones. Una agresion mas de Augusto a la alta sociedad romana es saltarse en el juicio de su hija la ley que él mismo habia sancionado”.

⁶³ (Augusto, tuttavia, non se ne curò minimamente, mentre andò su tutte le furie quando scoprì che sua figlia Giulia era talmente dissoluta da passare il tempo fino a tarda notte a far baldoria e a brindare in compagnia nel Foro e sui rostri. 13. Egli del resto già in precedenza supponeva che la sua condotta di vita non fosse morigerata, ma non voleva crederlo; infatti, coloro che detengono il potere sono a conoscenza di qualsiasi cosa molto più di quanto non conoscano le loro faccende private; inoltre,

Augusto, quando scoprì che Giulia era talmente dissoluta da passare il tempo fino a tarda notte a far baldoria e a brindare in compagnia nel Foro e sui rostri, si sarebbe adirato a tal punto da non riuscire a mantenere la questione entro le mura domestiche, ma ne avrebbe reso partecipe anche il Senato. Si parla di condotta dissoluta di Giulia, ma l'affermazione che Iullo Antonio morì insieme ad alcuni altri uomini in vista, come se anche avesse attentato alla monarchia⁶⁴ (ὥς καὶ ἐπὶ τῇ μοναρχίᾳ τοῦτο πράξας, frase nella quale occorre evidenziare il καὶ), fa pensare che non si trattasse solo di adulterio⁶⁵.

mentre le loro azioni non sfuggono a coloro con cui convivono, essi stessi, invece, non conoscono neppure nei dettagli le azioni di questi ultimi. 14. In quella circostanza, dunque, quando venne a sapere quello che stava accadendo, Augusto si adirò a tal punto che non riuscì a mantenere la questione entro le mura domestiche, ma ne rese partecipe anche il senato. Conseguentemente a ciò, Giulia venne confinata a Pandataria, un'isola nei pressi della costa campana, e la madre Scribonia la seguì spontaneamente nel suo esilio. 15. Per quanto riguarda invece coloro che avevano avuto rapporti con lei, Iullo Antonio morì insieme ad alcuni altri uomini in vista come se avesse attentato alla monarchia, mentre i rimanenti vennero banditi in varie isole. E dato che tra di loro c'era anche un tribuno della plebe non venne sottoposto a giudizio prima che uscisse di carica).

⁶⁴ Per BRACCESI, *Giulia la figlia di Augusto*, cit., p. 123, “è innegabile che in matura età imperiale, quando Dione in epoca severiana redige la sua *Storia romana*, ‘monarchia’ non può che significare ‘potere imperiale’”. Si potrebbe, però, ipotizzare, per l'autore, che Dione abbia usato il termine “non nell'accezione di ‘potere imperiale’ o ‘centrale’, bensì solo, rispetto all'intero dominato di Roma, quale una parte del tutto, giuridicamente anomala. ‘Monarchia’ come regno retto da un monarca, quindi, che però, al contempo, è il capo dello stato, anzi il *pater patriae*, cioè il *princeps*. In questo caso l'atto eversivo di Iullo Antonio e di Giulia sarebbe stato quello di impadronirsi di una provincia del dominato di Roma che, in effetti, non era una provincia, ma in certa misura una ‘monarchia’ o comunque una regione dove i nativi vedevano in Augusto il loro monarca o *basileus*”. Possiamo notare che Cassio Dione usa il termine *μοναρχία* anche riguardo al riavvicinamento tra Augusto e Agrippa Postumo in 56.30.2: δέισασα γάρ, ὥς φασι, μὴ καὶ ἐπὶ τῇ μοναρχίᾳ αὐτὸν καταγάγῃ (Pertanto Livia, avendo temuto, come dicono, che il principe lo richiamasse per associarlo alla monarchia). Racconta Tacito *Ann.* 1.5, che *multas illic utrimque lacrimas et signa caritatis spemque ex eo fore ut iuvenis penatibus avi redderetur*. Vedi *infra* §3.

⁶⁵ Vedi ROHR VIO, *Contro il principe, Congiure e dissenso nella Roma di Augusto*, cit., p. 79; TREVISIOL, *L'episodio di Giulia: congiura o fronda?*, cit., p. 27; F. CENERINI, *La donna romana*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 97; EAD., *Le matronae diventano Augustae: un nuovo profilo femminile*, in *Matronae in domo et in re publica agentes. Spazi e occasioni dell'azione femminile nel mondo romano tra tarda repubblica e primo impero*, Trieste, EUT, 2016, p. 33: “recenti ricerche hanno messo molto bene in

In tal senso Syme⁶⁶, per il quale “la vera ragione deve essere stata di ordine politico, le accuse di depravazione un pretesto opportuno e d’effetto”. Per l’autore, Augusto avrebbe inteso celare con un’accusa strumentale di adulterio la repressione di un’opposizione politica: “sia che fosse una donna scostumata sia che fosse oggetto di pura diffamazione, Giulia non era una nullità, bensì una gran dama della politica: i cinque *nobiles* suoi amanti non sono dei trascurabili perdigiorno né dei rei etti immorali, ma costituiscono una temibile fazione”; per Braccesi⁶⁷, l’accusa nei confronti di Giulia e degli altri indiziati di reato di aver violato la *lex Iulia de adulteriis* rappresenterebbe un paravento per coprire colpe più gravi, che Augusto doveva punire in forma esemplare, ma che dovevano anche essere taciute alla pubblica opinione, dato il diretto coinvolgimento della figlia. Prove sarebbero, per l’autore, oltre alla frase di Cassio Dione appena riportata, ὡς καὶ ἐπὶ τῇ μοναρχίᾳ τοῦτο πράξας,

Sen. *de brev. vitae* 10.4.6: *Nondum horum effugerat insidias: filia et tot nobiles iuvenes adulterio velut sacramento adacti iam infractam aetatem terrabant plusque (Iullusque?) et iterum timenda cum Antonio mulier*⁶⁸.

Seneca considera Giulia e i *nobiles iuvenes* legati nell’adulterio come da un *sacramentum*, e allude a una donna ancora una volta da temere con un Antonio. Osserva Degli Innocenti Pierini⁶⁹ che il fatto che i giovani amanti siano descritti come vincolati a Giulia dall’adulterio come in una sorta di giuramento di fedeltà militare rappresenterebbe un modo raffinato e solenne di alludere e glossare il più comune *coniurare*. Se Giulia e Iullo Antonio intendevano ereditare l’Egitto, possesso per-

evidenza che, in realtà, l’accusa di adulterio è del tutto pretestuosa e che il fatto deve essere letto in chiave politica”.

⁶⁶ R. SYME, *The Roman Revolution*, Oxford, Oxford University Press, 1939. (trad. it. *La rivoluzione romana*, Torino, Giulio Einaudi editore, 1962).

⁶⁷ BRACCESI, *Giulia la figlia di Augusto*, cit., p. 122.

⁶⁸ (Non era ancora sfuggito alle insidie di costoro, che già la figlia e tanti giovani aristocratici, legati nell’adulterio quasi con giuramento, atterrivano la sua età già indebolita: e Iullo e di nuovo una donna, da temere con un Antonio). Vedi RHOR VIO, *Contro il principe, Congiure e dissenso nella Roma di Augusto*, cit., p. 78; EAD., *Simulazioni e dissimulazioni augustee, Giulia Maggiore, una principessa in esilio*, cit., p. 74 ss.

⁶⁹ DEGLI INNOCENTI PIERINI, *Seneca e l’esilio di Giulia maggiore. Tracce del libellus di Augusto in Ben. 6.32*, cit., p. 177.

sonale di Augusto, non si può escludere, per l'autrice, che intendessero uccidere il *princeps*⁷⁰. E d'altronde di progetti di parricidio parla Plinio:

Plin. *Nat. Hist.* 7.149: *adulterium filiae et consilia parricidae palam facta, contumeliosus privigni Neronis secessus, aliud in nepte adulterium; iuncta deinde tot mala*⁷¹.

Per Braccesi⁷², i *consilia parricidae*⁷³ testimoniano “che i giovani intellettuali della *nobilitas* arruolatisi, al seguito di Iullo Antonio, sotto le insegne di Giulia pensavano – come Bruto – a un tirannicidio libertario di pura marca ellenica. I loro progetti, che coinvolgevano in prima persona la figlia di Augusto, divennero di pubblico dominio, *palam factam*, non certo per volere di quest'ultimo, ma in seguito a confessioni estorte con torture sul cui contenuto non si riuscì a imporre un bavaglio per tempo”. Se non abbiamo alcuna prova delle torture ipotizzate dall'autore, molti motivi possono far pensare a una congiura⁷⁴: l'eccessiva

⁷⁰ Se Dione, Plinio e Seneca accennano ad una cospirazione con fini politici, anche Tacito, parlando di adulteri puniti *morte* (pena come sappiamo non prevista per l'adulterio) *aut fuga*, aggiunge che una colpa così diffusa tra uomini e donne fu chiamata col grave nome di lesione della religione e violazione della *maiestas*: *Ann.* 3.24.2: *Ut valida divo Augusto in rem publicam fortuna, ita domi improspersa fuit ob impudicitiam filiae ac neptis, quas urbe depulit adulterosque earum morte aut fuga punivit. nam culpam inter viros ac feminas vulgatam gravi nomine laesarum religionum ac violatae maiestatis appellando clementiam maiorum suasque ipse leges egrediebatur.* (Come gli fu prospera per la cosa pubblica, così al divo Augusto la fortuna fu infausta nella sua stessa casa per l'impudicizia della figlia e della nipote, che egli espulse dalla città, mentre punì con la morte o con l'esilio quelli che con loro avevano commesso adulterio. Attribuendo ad una colpa così diffusa tra uomini e donne il grave nome di lesa religione e violata maestà, egli eccedeva la clemenza degli antichi e le sue stesse leggi).

⁷¹ (L'adulterio della figlia e i propositi di parricidio resi di pubblico dominio, l'insolente appartarsi del figliastro Nerone, l'altro adulterio che aveva coinvolto la nipote, i tanti mali che poi si aggiunsero).

⁷² BRACCESI, *Giulia la figlia di Augusto*, cit., p. 127.

⁷³ Per SPAGNUOLO VIGORITA, *Casta domus. Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, cit., p. 50, il termine parricida, con cui Plinio bolla Giulia (*consilia parricidae*), potrebbe essere un'iperbole, ad indicare la ferita che la sua condotta aveva inferto ai sentimenti e al prestigio del padre.

⁷⁴ Parla di una vera e propria incriminazione per congiura PANI, *La corte dei Cesari fra Augusto e Nerone*, cit., p. 38.

durezza di Augusto nei confronti della figlia⁷⁵, il pensiero di ucciderla (*etiam de necanda deliberavit*), il dichiarare che avrebbe preferito essere il padre della liberta Fede, complice di Giulia⁷⁶, morta suicida, le dure condizioni di vita stabilite nell'isola di Pandataria, la sottoposizione degli eventuali visitatori a un esame accurato, comprendente addirittura le cicatrici⁷⁷, il rifiuto di accogliere le richieste del popolo di far tornare Giulia a Roma⁷⁸, il definire la figlia un ascesso o un carcinoma, la pena di morte, impossibile per il solo adulterio, comminata a Iullo⁷⁹ e

⁷⁵ Per A. FRASCHETTI, *La damnatio memoriae di Giulia e le sue sventure*, in A. BUONOPANE-F. CENERINI (a cura di), *Atti del II seminario sulla condizione femminile nella documentazione epigrafica*, Verona, Stabilimento grafica lega, 2005, p. 13 ss., si sarebbe avuta per Giulia una vera e propria *damnatio memoriae*; anche per CENERINI, *Le strategie matrimoniali dei padri. Il rapporto tra Augusto e la figlia Giulia*, cit., p. 106, Giulia Maggiore subì quella che tecnicamente viene definita *damnatio memoriae*. Secondo VALENTINI, *Agrippina Maggiore, Una matrona nella politica della domus Augusta*, cit., Giulia Maggiore subì la *damnatio memoriae*, l'esclusione delle sue spoglie dal Mausoleo di Augusto e, probabilmente, la confisca del patrimonio; secondo altri non si può, invece, parlare di *damnatio memoriae* per una donna.

⁷⁶ Vedi *supra*. nt. 51.

⁷⁷ Svet. Aug. 65: *Relegatae usum vini omnemque delicatorem cultum ademit neque adiri a quoquam libero servove nisi se consulto permisit, et ita ut certior fieret, qua is aetate, qua statura, quo colore esset, etiam quibus corporis notis vel cicatricibus* (Quando l'ebbe relegata, le tolse l'uso del vino ed ogni altra raffinatezza, e non permise che alcuno, libero o schiavo, si recasse da lei, se non per sua espressa autorizzazione: voleva sapere che età avesse, che statura, che colorito, persino quali segni particolari o cicatrici).

⁷⁸ Cass. Dio. 55.13.1: τοῦ δὲ δήμου σφόδρα ἐγκειμένου τῷ Αὐγούστῳ ἵνα καταγάγῃ τὴν θυγατέρα αὐτοῦ, θάσσον ἔφη πῦρ ὕδατι μιχθήσεσθαι ἢ ἐκείνην καταχθήσεσθαι. καὶ ὁ δήμος πυρὰ ἐς τὸν Τίβεριν πολλὰ ἐνέβαλε. καὶ τότε μὲν οὐδὲν ἤνυσεν, ὕστερον δὲ ἐξεβιάσατο ὥστε ἐς γούν τὴν ἡπειρον αὐτὴν ἐκ τῆς νήσου κομισθῆναι (poiché il popolo incalzava pressantemente Augusto affinché facesse ritornare sua figlia dall'esilio, egli rispose che il fuoco avrebbe fatto più alla svelta a mescolarsi con l'acqua che lei ad essere richiamata. E il popolo allora gettò molte fiaccole nel Tevere, e se in un primo momento non ottenne nulla, in seguito insistette sino al punto di riuscire almeno a farla trasferire dall'isola alla terraferma), Svet. Aug. 65: *Nam ut omnino revocaret, exorari nullo modo potuit, deprecanti saepe P. R. et pertinacius instanti tales filias talesque coniuges pro contione inprecatus* (In effetti non si lasciò indurre a richiamarla del tutto; e poiché spesso il Popolo Romano lo supplicava per lei e insisteva con tenacia, in un pubblico discorso Augusto gli augurò figlie di tal genere, e mogli di tal genere).

⁷⁹ Per Velleio Patercolo, come abbiamo visto, Iullo punì da se stesso il suo misfatto, cioè si suicidò (*ipse sceleris a se commissi ultor fuit*), o forse fu costretto al suicidio.

altri⁸⁰. L'accanimento contro Giulia e la sua condotta dissoluta sembra creato ad arte dopo la sua condanna, una sorta di versione ufficiale divulgata da Augusto, forse nel *libellus* inviato al Senato⁸¹; i suoi adulterî, comunque difficilmente tollerabili per anni se si fossero svolti in pubblico come le fonti riportano, non potevano essere, in ogni caso, tali da qualificarla alla stregua di una prostituta, come afferma Seneca⁸². Non si può, inoltre, non tener conto del fatto che Giulia aveva ormai 38 anni⁸³

⁸⁰ Osserva PANI, *La corte dei Cesari fra Augusto e Nerone*, cit., p. 38, che la lunga lista degli adulterî di Giulia fornita da Velleio, il quale, dopo aver indicato cinque nomi, finisce per citare genericamente altri individui, sia senatori che cavalieri, che furono condannati, rende difficile pensare che tutti costoro avessero frequentato e avuto rapporti sessuali con la figlia di Augusto.

⁸¹ In tal senso DEGLI INNOCENTI PIERINI, *Seneca e l'esilio di Giulia maggiore. Tracce del libellus di Augusto in Ben. 6.32*, cit., p. 171 ss., e TREVISIOL, *L'episodio di Giulia: congiura o fronda?*, cit., p. 28, le quali ritengono che sia Seneca sia Plinio dipendano da una fonte ufficiale, la lettera inviata da Augusto al Senato, con cui venivano resi noti i comportamenti dissoluti imputati a Giulia.

⁸² Sen. *de ben.* 6.32.1.

⁸³ Allude all'età di Giulia Macrobio, che ci fornisce anche uno dei suoi ritratti più completi in *Sat.* 2.5.1: *Hortantibusque omnibus ut coepto insisteret, ita de Iulia orsus est. 2. Annum agebat tricesimum et octavum, tempus aetatis, si mens sana superesset, vergentis in senium, sed indulgentia tam fortunae quam patris abutebatur, cum alioquin litterarum amor multaque eruditio, quod in illa domo facile erat, praeterea mitis humanitas minimeque saevus animus ingentem feminae gratiam conciliarent, mirantibus qui vitia noscebant tantam pariter diversitatem. 3. Non semel praeceperat pater, temperato tamen inter indulgentiam gravitatemque sermone, moderaretur profusus cultus perspicuosque comitatus. Idem cum ad nepotum turbam similitudinemque respexerat qua repraesentabatur Agrippa, dubitare de pudicitia filiae erubescibat. 4. Inde blandiebatur sibi Augustus laetum in filia animum usque ad speciem procacitatis sed reatu liberum, et talem fuisse apud maiores Claudiam credere audebat. Itaque inter amicos dixit duas habere se filias delicatas, quas necesse haberet ferre, rem publicam et Iuliam* (Tutti lo esortavano a continuare, ed egli parlando di Giulia cominciò così: aveva 38 anni, un'età che doveva indurla a pensare alla vecchiaia, se fosse stata savia; ma essa abusava dell'indulgenza della fortuna e di quella di suo padre. D'altra parte, l'amore per le lettere e la grande cultura, che era facile avere in quella casa, inoltre una squisita educazione congiunta ad estrema dolcezza d'animo attiravano enorme simpatia a quella donna, tra lo stupore di quelli al corrente dei suoi vizi che consideravano il contrasto così parimenti grande. Più di una volta suo padre, sia pur con indulgenza mista a severità, l'aveva ammonita a moderare il lusso eccessivo e l'apparato vistoso del seguito. E ogni volta che considerava la turba di nipoti notandone la somiglianza con Agrippa, arrossiva di dubitare della pudicizia di sua figlia. Quindi Augusto amava cullarsi nell'illusione che sua figlia

e aveva portato a termine ben sei gravidanze: questa immagine di donna dissoluta, che si abbandona con chiunque alle orge ai rostri, risulta difficilmente credibile.

3. Giulia Minore e Agrippa Postumo

Il sospetto che alla base della condanna di Giulia non ci fossero solo gli adulteri ma una congiura contro il *princeps* è rafforzata dalla *relegatio* di Giulia Minore, condannata come la madre per adulterio, ma probabilmente perché a sua volta coinvolta in una congiura⁸⁴, dal momento che il marito Emilio Paolo fu accusato di *maiestas* e il presunto amante, Silano, non fu condannato alla *relegatio* per adulterio né *senatus consulto* né *lege*:

Tac. Ann. 3.24.3: *D. Silanus in nepti Augusti adulter, quamquam non ultra foret saevitum, quam ut amicitia Caesaris prohiberetur, exilium sibi demonstrari intellexit, nec nisi Tiberio imperitante deprecari senatum ac principem ausus est M. Silani fratris potentia, qui per insignem nobilitatem et eloquentiam praecellebat. 4. Sed Tiberius gratis agenti Silano patribus coram respondit se quoque laetari, quod frater eius e peregrinatione longinqua revertisset, idque iure licitum, quia non senatus consulto non lege pulsus foret*⁸⁵.

Tacito riferisce che a Silano, espressamente definito adultero della nipote di Augusto, fu concesso il ritorno a Roma da parte di Tiberio *iure licitum, quia non senatus consulto non lege pulsus foret*.

avesse un temperamento esuberante fino a dar l'impressione di procace sfrontatezza, ma esente da colpa: osava credere che fosse come Claudia nei tempi antichi. Perciò con gli amici diceva di avere due figlie viziate che doveva per forza sopportare, la *res publica* e Giulia (trad. N. Marinone)).

⁸⁴ Per ROHR VIO, *Contro il principe, Congiure e dissenso nella Roma di Augusto*, cit., p. 92 ss., nel caso di Giulia Minore "alcuni elementi suggeriscono una strumentalizzazione dell'accusa di adulterio, analogamente a quanto avvenuto nel caso della madre e inducono a interpretare anche questo episodio come espressione di eversione politica".

⁸⁵ (D. Silano, adultero della nipote di Augusto, quantunque non ricevesse altra punizione se non quella di venire escluso dall'amicizia dell'imperatore, intese che in tal modo gli s'indicava l'esilio; e osò pregare del suo ritorno il senato e il principe soltanto quando era imperatore Tiberio, confidando nel prestigio del fratello M. Silano, eccellente per insigne nobiltà e per eloquenza. E Tiberio, mentre costui lo ringraziava davanti ai padri, rispose di essere lieto anch'egli che il fratello ritornasse da un così lungo viaggio e che ciò era del tutto conforme al diritto, perché non era stato espulso né per senatoconsulto né per legge).

Per quanto riguarda il marito di Giulia minore, Emilio Paolo, console nell'anno 1 d.C., Svetonio lo pone tra coloro colpevoli di congiure, scoperte però, grazie a denunce prima che si realizzassero:

Svet. *Aug.* 19: *Tumultus posthac et rerum novarum initia coniurationesque complures, prius quam invalescerent indicio detectas, compressit alias alio tempore: Lepidi iuvenis, deinde Varronis Murenæ et Fanni Caepionis, mox M. Egnati, exin Plauti Rufi Lucique Pauli progeneri sui*⁸⁶.

Lo stesso Svetonio riferisce che Emilia Lepida, figlia di Giulia Minore ed Emilio Paolo, fu ripudiata come *sponsa* da Claudio perché i suoi genitori avevano offeso Augusto⁸⁷:

Svet. *Claudii* 26.1: *Sponsas admodum adulescens duas habuit: Aemiliam Lepidam Augusti proneptem, item Liviam Medullinam...Priorem, quod parentes eius Augustum offenderant, virginem adhuc repudiavit*⁸⁸.

Si afferma che Emilio Paolo morì per un *crimen* di *maiestas* in un discusso scolio a Giovenale:

Schol. *Iuv.* 6.158: 1. *Dedit hunc Agrippa sorori: Iuliam neptem Augusti significat, quae nupta Aemilio Paolo, cum [h]is maiestatis crimine perisset, ab avo relegata est. post revocata cum semet vitiis addixisset, perpetuo exilio damnata est supplicio. huius Agrippa frater propter morum feritatem in Sicilia ab Augusto relegatus est, post cuius mortem iussu Tiberii interfectus est.* 2. *Beronice, soror Ptolomaei; verum neptis Augusti Iulia, cum qua (Agrippa) commisit incestum et propterea ab Augusto relegatus est*⁸⁹.

⁸⁶ (Ci furono poi avvisaglie di moti rivoluzionari e parecchie congiure, scoperte però, grazie a denunce, prima che prendessero piede: ora una ora l'altra egli le repress. Ce ne fu di Lepido il giovane, poi di Varrone Murena e Fannio Cepione, poi ancora di Marco Egnazio, quindi di Plauzio Rufo e di Lucio Paolo, marito di sua nipote).

⁸⁷ A. VALENTINI, *L'erede mancato: Agrippa Postumo e la successione di Augusto*, Bologna, Patron Editore, 2022, p. 56, ritiene che *parentes eius Augustum offenderat* significhi che l'azione di Paolo e di Giulia Minore dovesse riguardare offese di natura politica, punibili, dunque, come reato di lesa maestà.

⁸⁸ ((Claudio) ancora adolescente, ebbe due fidanzate: Emilia Lepida, pronipote di Augusto, e Livia Medullina... Ripudiò ancora vergine la prima, perché i suoi genitori avevano offeso Augusto).

⁸⁹ Per quanto riguarda gli *scholia* di Giovenale, abbiamo una prima recensione altomedievale di *scholia vetustiora*, traditi da tre manoscritti risalenti ad un archetipo comune e strettamente connessi ad un perduto commento di età tardoantica;

Lo scolio a Giovenale ha sollevato delle perplessità, perché lo scoliaste sembra interpretare erroneamente la frase *hunc dedit olim barbarus incestae gestare Agrippa sorori* del testo di Giovenale⁹⁰ come riferita a Giulia, mentre si tratta di Berenice, sorella del re di Giudea Agrippa. Considera scarsamente affidabile lo scolio Spagnuolo Vigorita⁹¹, per il quale Emilio Paolo fu, invece, relegato, probabilmente senza un processo, per poi morire, non si sa se di morte naturale o provocata, tra la fine del 13 e l'inizio del 14 d.C.⁹². Anche le informazioni relative a una doppia condanna di Giulia non sono confermate da alcuna altra fonte, e Giovenale non vi accenna, ma non tutti le considerano del tutto inattendibili: così per Valentini⁹³ Giulia Minore “avrebbe avuto un ruolo, forse di secondo piano, nelle vicende del 6 d.C. che ne avrebbero determinato un primo allontanamento”, ma “la sua punizione sarebbe stata in seguito revocata, forse perché la sua responsabilità nelle azioni di fronda di quell'anno era stata solo parziale e le sarebbe stato permesso di tornare a Roma”; nell'8 d.C. sarebbe stata allontanata dall'*urbe* una seconda volta, “a causa di reati

una seconda recensione di *scholia recentiora*, noti attraverso tre famiglie di codici (ϕ , χ e una classe mista) e derivati da un perduto *commentum super Iuvenalem* di Remi di Auxerre (841 - 908), una terza recensione, lievemente precedente rispetto a $\phi\chi$, assemblata nel IX secolo e forse riconducibile al lavoro esegetico di Heiric d'Auxerre (841-876), maestro di Remi. P. WESSNER, *Scholia in Iuvenalem vetustiora*, Lipsiae 1931, curò l'edizione dei tre *scholia vetustiora* (*De scholiis Pithoeanis: Codex Montpensulanus bibliothecae medicae* (H) nr. 125 s. IX (P); *Fragmenta Aroviensa* (Q); *Codex Sangallensis* nr. 870, s. IX (S), *Excerpta Sangalliensa* (Σ)). Della popolarità della satira di Giovenale in età carolingia sono testimonianza il buon numero di scoli e glosse interlineari databili fra IX e XII secolo, individuati (ma non pubblicati) da Wessner nei testimoni delle due redazioni ϕ e χ ed in una classe mista (che include manoscritti in accordo con l'una o l'altra delle due redazioni). Di tali *scholia in Iuvenalem recentiora ad secundum recensiones $\phi\chi$* offre ora una pregevole edizione critica S. GRAZZINI, Pisa, Edizioni della Normale, 2018.

⁹⁰ *maxima rursus murrina, deinde adamas notissimus et Beronices in digito factus pretiosior. Hunc dedit olim barbarus incestae gestare Agrippi sorori.*

⁹¹ SPAGNUOLO VIGORITA, *Castia domus. Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, cit., p. 54. Per PANI, *La corte dei Cesari fra Augusto e Nerone*, cit., p. 40, Emilio Paolo fu accusato di congiura ma esiliato.

⁹² Se Emilio Paolo fosse morto prima della condanna di Giulia, non si sarebbe potuto parlare di adulterio con Silano, ma eventualmente di *stuprum*.

⁹³ VALENTINI, *Agrippina Maggiore, Una matrona nella politica della domus Augusta*, cit., p. 81.

ascritti alla categoria degli illeciti sessuali e puniti, in base alla *lex Iulia de adulteriis coercendis*, con la relegazione". Per Rhor Vio⁹⁴, il marito di Giulia Minore, Lucio Emilio Paolo, venne condannato a morte contestualmente all'allontanamento della moglie (Svet. *Claud.* 26.1, Schol. *Iuv.* 6.158.1). L'autrice cita lo scolio a Giovenale e Svet. *Claud.* 26.1, ma anche in quest'ultimo si afferma solo, come visto, che Claudio ripudiò Emilia Lepida perché i genitori avevano offeso Augusto.

Il nostro scoliaste parla anche di Agrippa Postumo, ultimo figlio di Giulia, che sarebbe stato relegato da Augusto in Sicilia a causa della rozzezza dei suoi costumi. Questa notizia è confermata da altri autori, che riferiscono della *relegatio* di Agrippa Postumo senza mai accennare a un *crimen*, ma alla sua indole e ai suoi costumi: lo stesso Tacito pone in evidenza che, pur essendo egli ignorante, rozzo e stolidamente fiero della sua forza muscolare, di nulla poteva essere incolpato⁹⁵. Per Svetonio, Agrippa era di indole triviale e brutale⁹⁶, secondo Velleio Patercolo avrebbe manifestato la sua vera natura incamminatosi sulla via del male per la straordinaria perversità del suo spirito e del suo carattere, e, aggravandosi di giorno in giorno i suoi vizi, avrebbe incontrato una morte degna della sua follia⁹⁷. Ma una condanna alla

⁹⁴ RHOR VIO, *Contro il principe, Congiure e dissenso nella Roma di Augusto*, cit., p. 92 ss.

⁹⁵ Tac. *Ann.* 1.3.4: *Nam senem Augustum devinxerat adeo, uti nepotem unicum, Agrippam Postumum, in insulam Planasiam proiecerit, rudem sane bonarum artium et robore corporis stolide ferocem, nullius tamen flagitii conpertum.* ((Livia) infatti aveva legato a sé il vecchio Augusto fino al punto da costringerlo a relegare nell'isola di Pianosa l'unico nipote Agrippa Postumo: un ignorante, certo, e rozzo stolidamente fiero della sua forza muscolare, ma che di nulla si poteva incolpare).

⁹⁶ Svet. *Aug.* 65: *Tertium nepotem Agrippam simulque privignum Tiberium adoptavit in foro lege curiata; ex quibus Agrippam brevi ob ingenium sordidum ac ferox abdicavit seposuitque Surrentum* (Adottò nel Foro, secondo la legge curiata, il terzo nipote, Agrippa, e contemporaneamente il figliastro Tiberio. Ma poco dopo disconobbe Agrippa, per la sua indole triviale e brutale, e lo relegò a Sorrento)... *Agrippam nihilo tractabiliorem, immo in dies amentiozem in insulam transportavit saepsitque insuper custodia militum. Cavit etiam senatus consulto ut eodem loci in perpetuum contineretur* (Quanto ad Agrippa, tutt'altro che ammansito, anzi ogni giorno più insensato, lo trasferì in un'isola e per giunta gli mise attorno una guardia armata, e con un decreto del senato si garantì pure che nello stesso luogo fosse trattenuto per sempre).

⁹⁷ Vell. *Pat.* 2.112.7: *Hoc fere tempore Agrippa, qui eodem die quo Tiberius adoptatus ab avo suo naturali erat et iam ante biennium, qualis esset, apparere coeperat, mira pravitae animi atque ingenii in praecipitia conversus patris atque eiusdem avi*

relegatio non sembra poter essere giustificata con la presunta follia o la rozzezza dei costumi o la perversità dello spirito e del carattere, né tanto meno si può parlare di una morte degna della follia di Agrippa Postumo, dal momento che egli venne assassinato subito dopo la morte di Augusto per mano di un *tribunus militum*, probabilmente su istigazione di Tiberio, che tentò di attribuirne la decisione ad Augusto⁹⁸, nonostante il *princeps*, secondo quanto riferiscono Tacito e

sui animum alienavit sibi, moxque crescentibus in dies vitii dignum furore suo habuit exitum. (A quei tempi all'incirca, Agrippa, che era stato adottato dal nonno lo stesso giorno di Tiberio, e che già da due anni aveva cominciato a dimostrare quale era la sua vera natura, incamminatosi sulla via del male per la straordinaria perversità del suo spirito e del suo carattere, si alienò l'animo del suo padre e avo e ben presto, aggravandosi di giorno in giorno i suoi vizi, incontrò una morte degna della sua follia).

⁹⁸ Tac. *Ann.* 1.6.1-2: *Primum facinus novi principatus fuit Postumi Agrippae caedes, quem ignarum inermumque quamvis firmatus animo centurio aegre confecit. nihil de ea re Tiberius apud senatum disseruit: patris iussa simulabat, quibus praescripsisset tribuno custodiae adposito, ne cunctaretur Agrippam morte adficere, quandoque ipse supremum diem explevisset. multa sine dubio saevaue Augustus de moribus adulescentis questus, ut exilium eius senatus consulto sanciretur, perfecerat: ceterum in nullius umquam suorum necem duravit, neque mortem nepoti pro securitate privigni inlatam credibile erat, propius vero Tiberium ac Liviam, illum metu, hanc novercalibus odiis, suspecti et invisi iuvenis caedem festinavisse.* (Il primo atto del nuovo principato fu l'uccisione di Postumo Agrippa; egli venne abbattuto, ignaro e inerme, da un centurione, con fatica ma con animo fermo. Tiberio non diede spiegazioni del fatto in senato: simulava un ordine del padre che avrebbe imposto al tribuno addetto alla custodia di non esitare a sopprimere Agrippa quando egli stesso fosse arrivato all'ultimo giorno. Augusto veramente deplorò con tono aspro l'indole e i costumi del giovane per ottenere il decreto del senato circa il suo esilio, ma non fu mai così duro fino a volere la morte di qualcuno dei suoi né si poteva credere ch'egli facesse uccidere il nipote per assicurare il potere al figliastro; è più verosimile che Tiberio e Livia abbiano affrettato la morte del giovane, sospettato da quello come rivale, aborrito da questa per odio di matrigna). Svet. *Tib.* 22: *Excessum Augusti non prius palam fecit, quam Agrippa iuvene interempto. Hunc tribunus militum custos appositus occidit lectis codicillis, quibus ut id faceret iubebatur; quos codicillos dubium fuit, Augustusne moriens reliquisset, quo materiam tumultus post se subduceret, an nomine Augusti Livia et ea conscio Tiberio an ignaro dictasset. Tiberius renuntianti tribuno, factum esse quod imperasset, «neque imperasse se et redditurum eum senatui rationem» respondit, invidiam scilicet in praesentia vitans. Nam mox silentio rem obliteravit* (Non rese nota la morte di Augusto prima di aver eliminato il giovane Agrippa. Lo uccise un tribuno militare dopo aver letto lo scritto con cui gli si ordinava di farlo; non si seppe mai se questo scritto lo avesse lasciato Augusto in punto di morte – per non lasciare dietro

Svetonio, negli ultimi tempi si fosse recato a trovare il nipote e avesse anche pensato di richiamarlo⁹⁹. L'unico che parla di una falsa accusa nei confronti di Agrippa Postumo è Plutarco nel *de garrulitate*¹⁰⁰.

Si crede che i provvedimenti nei confronti di Agrippa Postumo siano stati presi in realtà perché, essendo egli, dopo la morte dei fratelli Lucio e Gaio, l'unico maschio sopravvissuto della *gens* Giulia, molti l'avrebbero voluto come successore di Augusto al posto di Tiberio, intento alla base, forse, anche della cospirazione di Giulia e Emilio Paolo. Vi furono, infatti, vari tentativi di sottrarre Agrippa Postumo alla *relegatio*: oltre a quello di Audasio ed Epicadio che volevano *rapere ad*

di sé motivi di disordini – o, a nome di Augusto, lo avesse dettato Livia e, in questo caso, se lo fece con la complicità di Tiberio o a sua insaputa. Tiberio, quando il tribuno gli riferì che l'ordine era stato eseguito, rispose che lui non aveva ordinato nulla, e che esso ne avrebbe reso conto in Senato. Evidentemente voleva in quel momento evitare l'odiosità. In realtà, della faccenda poi non si parlò più. Secondo BRACCESI, *Potere e follia. Gli eredi di Augusto, le loro madri, sorelle e consorti*, cit., p. 36, per Svetonio non c'è dubbio che il cervello pensante dell'intera operazione sia stato quello di Livia, supportata o meno dal figlio: *consocio Tiberio an ignaro*.

⁹⁹ Si vedano Cass. Dio. 56.30.1, riportato alla nt. 15; Tac. *Ann.* 1.5: *quippe rumor incesserat paucos ante mensis Augustum electis consociis et comite uno Fabio Maximo Planasiam vectum ad visendum Agrippam; multas illic utrimque lacrimas et signa caritatis, spemque ex eo fore ut iuvenis penatibus avi redderetur. quod Maximum uxori Marciae aperuisse, illam Liviae. gnarum id Caesari; neque multo post extincto Maximo, dubium an quaesita morte, auditos in funere eius Marciae gemitus semet incusantis, quod causa exitii marito fuisset*. (Era corsa infatti voce che Augusto, pochi mesi prima, accompagnato dal solo Fabio Massimo, s'era recato a Pianosa per visitare Agrippa; e là ci furono molte lacrime fra i due ed effusione d'affetto; e dall'incontro nacque la speranza che il nipote fosse restituito alla casa del nonno. Massimo l'avrebbe rivelato alla moglie Marzia, questa a Livia. Cesare lo riseppe; e non molto tempo dopo, morto Massimo, forse per morte sollecitata, al funerale si udì Marzia che gemente accusava se stessa d'aver causato la morte del marito). Per SYME, *La rivoluzione romana*, cit., p. 435 e ivi nt. 5, la notizia è assolutamente incredibile, mentre per RHOR VIO, *Contro il principe, Congiure e dissenso nella Roma di Augusto*, cit., p. 95, Augusto provò una sincera nostalgia per il nipote e pensò al suo reintegro, tanto che poco prima di morire andò ad incontrare il giovane a Planasia in assoluta segretezza e in questa occasione, "i due forse si riconciliarono, come testimonia Tacito". Tale disponibilità suggerisce, a suo avviso, che la posizione di Agrippa fosse diversa da quella delle due Giulie, "e in particolare che egli non fosse direttamente coinvolto nella promozione di un'azione politica antiaugustea".

¹⁰⁰ Plut. *de garrul.* 11.508A: καὶ ὅτι τῶν μὲν δυεῖν αὐτῶ θυγατρίδων ἀπολωλότην Ποστούμιου δ'ὅς ἐτι λοιπός ἐστιν ἐκ διαβολῆς τινος ἐν φυγῇ ὄντος (I due nipoti erano morti e Postumo, l'unico nipote ancora in vita, era stato esiliato in seguito a una falsa accusa).

exercitus sia lui sia la madre Giulia¹⁰¹, quello di Clemente, che, saputo della morte di Augusto, intendeva portare Agrippa in Germania, presso le legioni, che si stavano rivoltando¹⁰². Particolarmente rilevante la circostanza che, non essendo riuscito Clemente ad arrivare in tempo, portò con sé le ceneri del suo padrone e finse di essere lui, facendo girare la voce che Agrippa era vivo. In questo modo riuscì ad ottenere grandi appoggi sia tra i senatori sia tra i cavalieri, arrivando a marciare verso Roma, il che mostra quanti ancora sarebbero stati disposti a sostenere Agrippa Postumo.

¹⁰¹ Svet. *Aug.* 19: *Audasius atque Epicadus Iuliam filiam et Agrippam nepotem ex insulis, quibus continebantur, rapere ad exercitus* (Audasio ed Epicadio avevano progettato di rapire, per portarli agli eserciti, sua figlia Giulia e suo nipote Agrippa dalle isole in cui erano relegati).

¹⁰² Tac. *Ann.* 2.39: *Eodem anno mancipii unius audacia, ni mature subventum foret, discordiis armisque civilibus rem publicam perculisset. Postumi Agrippae servus, nomine Clemens, comperto fine Augusti pergere in insulam Planasiam et fraude aut vi raptum Agrippam ferre ad exercitus Germanicos non servili animo concepit. ausa eius impedit tarditas onerariae navis; atque interim patrata caede ad maiora et magis praecipitia conversus furatur cineres vectusque Cosam, Etruriae promunturium, ignotis locis sese abdit, donec crinem barbamque promitteret: nam aetate et forma haud dissimili in dominum erat. tum per idoneos et secreti eius socios crebrescit vivere Agrippam* (In quell'anno medesimo l'audacia di un solo schiavo, se non si fosse provveduto per tempo, avrebbe precipitato lo Stato nella discordia e nella guerra civile. Un servo di Postumo Agrippa, di nome Clemente, appresa la morte di Augusto, concepì l'idea, con animo non certo servile, di recarsi nell'isola di Planasia e rapirvi Agrippa con la frode o con la forza e quindi portarlo presso gli eserciti di Germania. La lentezza di una nave da carico fu di ostacolo al coraggioso piano; ed essendosi nel frattempo compiuto l'assassinio, si volse a più grandi e insensati propositi: ruba le ceneri di Agrippa e, portatosi a Cosa, promontorio dell'Etruria, si nasconde in luoghi ignoti per dar tempo alla chioma e alla barba di crescere, ché infatti per età e per aspetto assomigliava al padrone. Quindi, per mezzo di scaltri individui, partecipi del segreto, fa girare la voce che Agrippa era vivo); *Tib.* 2.40: *Vulgabatur interim per Italiam servatum munere deum Agrippam, credebatur Romae; iamque Ostiam invectum multitudo ingens, iam in urbe clandestini coetus celebrabant* (Per l'Italia si spargeva intanto la voce che Agrippa si era salvato per intervento degli dei; e a Roma ci credevano; moltissima gente andò a salutarlo, approdato ad Ostia; in segrete riunioni, a Roma, se ne parlava con entusiasmo; Svet. *Tib.* 25: *Nam et servus Agrippae Clemens nomine non contemnendam manum in ultionem domini compararat* (In effetti, anzitutto uno schiavo di Agrippa, di nome Clemente, aveva messo insieme una banda niente affatto disprezzabile per vendicare il suo padrone).

4. *Il testamento di Augusto*

Sia per la figlia sia per la nipote, Augusto stabilì nel suo testamento, in cui istituì eredi in primo grado Tiberio per la metà più un sesto e Livia per un terzo¹⁰³, il divieto di sepoltura nel mausoleo di famiglia, il che equivaleva a sancire la loro definitiva uscita dalla *domus Augusta*¹⁰⁴. Nelle notizie riferite da Svetonio sul testamento non abbiamo, invece, notizie della diseredazione di Giulia, che ci si aspetterebbe se, come sembra ricavarsi dalla notizia circa un suo *peculium* durante la *relegatio*¹⁰⁵, si ritiene che fosse ancora *in potestate* del padre. È però probabile, anche se nessuna fonte ne parla, che l'*exhereditatio* di Giulia vi sia stata (se Augusto non avesse voluto menzionarla per nome, sarebbe stato sufficiente nominarla *inter ceteros*), perché, come è noto, senza un provvedimento in tal senso, pur non essendovi nullità del testamento, come nel caso della mancata *exhereditatio* del *suus* maschio, Giulia avrebbe concorso con gli eredi istituiti (Tiberio e Livia)¹⁰⁶. Anche ai figli diseredati poteva, però, essere lasciato un legato *de peculio*; se il padre non confermava il *peculium* nel suo testamento, come sappiamo fece Augusto, questo tornava nel patrimonio.

Per quanto riguarda i figli di Giulia, sia Giulia Minore sia Agrippa Postumo alla morte del padre divennero *sui iuris* (con la necessità di un tutore di cui nelle fonti non si parla¹⁰⁷) e dovrebbero aver

¹⁰³ Svet. Aug. 101: *Heredes instituit primos Tiberium ex parte dimidia et sextante, Liviam ex parte tertia, quos et ferre nomen suum iussit, secundos Drusum Tiberi filium ex triente, ex partibus reliquis Germanicum liberosque eius tres sexus virilis, tertio gradu propinquos amicosque compluris* (Istituiva eredi in primo grado, per la metà più un sesto, Tiberio; per un terzo Livia, che egli volle che da allora portasse il suo nome; in secondo grado Druso figlio di Tiberio, per un terzo; per il resto Germanico e i suoi tre figli maschi; in terzo grado, molti parenti ed amici).

¹⁰⁴ Aug. 101: *Iulias filiam neptemque, si quid iis accidisset, vetuit sepulcro suo inferri*. (Vietò che le due Giulie, la figlia e la nipote, quando dovessero morire, venissero poste nel suo sepolcro). Si può notare che lo stesso provvedimento non fu preso nei confronti di Agrippa Postumo.

¹⁰⁵ Vedi *infra* p. 50 ss.

¹⁰⁶ Il che, come è noto, costituisce un'eccezione alla regola *nemo pro parte testatus, pro parte intestatus decedere potest*. Giulia avrebbe potuto anche chiedere la *bonorum possessio*.

¹⁰⁷ Secondo VALENTINI, *L'erede mancato: Agrippa Postumo e la successione di Augusto*, cit., p. 17, i tre nipoti, dopo la morte del padre, dovettero passare sotto la potestà di Augusto, probabilmente attraverso l'espressione di tale volere per via testamentaria da

ricevuto la parte loro spettante dell'eredità di Agrippa, anche se niente si conosce sul suo testamento, se non che lasciò ai cittadini dei giardini e delle terme che portavano il suo nome, in modo tale che essi si potessero lavare gratuitamente, e a questo scopo lasciò alcuni poteri ad Augusto che li rese pubblici. Augusto, continua Cassio Dione, che aveva ereditato la maggior parte delle proprietà di Agrippa, secondo precise disposizioni di questo, fece anche una distribuzione di 400 sesterzi a testa al popolo. Sembra, però, strano che, se Agrippa avesse diseredato i suoi figli – a parte Gaio e Lucio sui quali dal momento in cui furono adottati da Augusto aveva perso la *potestas* – non vi sia alcun accenno di ciò nelle fonti, e soprattutto che Agrippa Postumo potesse in seguito lamentare¹⁰⁸, sempre secondo Cassio Dione, che Augusto non gli permetteva di avere l'eredità di suo padre:

55.32.1: τὸν δὲ δὴ Γερμανικόν, ἀλλ' οὐ τὸν Ἀγρίππαν ἐπὶ τὸν πόλεμον ἐξέπεμψεν, ὅτι δουλοπρεπὴς τε ἐκεῖνος ἦν καὶ τὰ πλεῖστα ἠλιεύετο, ὁθενπερ καὶ Ποσειδῶνα ἑαυτὸν ἐπωνόμαζε, τῇ τε ὀργῇ προπετεῖ ἐχρήτο, (2) καὶ τὴν Ἰουλίαν ὡς μητρὶαν διέβαλλον, αὐτῷ τε τῷ Αὐγούστῳ πολλάκις ὑπὲρ τῶν πατρῶων ἐπεκάλει. καὶ οὐ γὰρ ἐσωφρονίζετο, ἀπεκηρύχθη, καὶ ἡ τε οὐσία αὐτοῦ τῷ στρατιωτικῷ ταμείῳ ἐδόθη, καὶ αὐτὸς ἐς Πλανασίαν τὴν πρὸς Κύρῳ νῆσον ἐνεβλήθη¹⁰⁹.

parte del padre defunto. L'autrice non sembra peraltro usare i termini *potestas* e tutela in senso tecnico. Così in *Agrippina Maggiore, Una matrona nella politica della domus Augusta*, cit., p. 33 s., afferma che Tiberio sarebbe divenuto il tutore dei nipoti del principe, fino al momento in cui costoro avrebbero potuto assumere personalmente la guida dello stato, a p. 44 che la tutela legale acquisita da Augusto sui nipoti alla morte di Agrippa gli permetteva di stabilire personalmente le modalità della loro formazione, a p. 50 che uno degli obiettivi del gruppo che faceva capo a Giulia Maggiore era quello di sostituire Tiberio quale tutore dei nipoti del principe. Dopo la morte del padre Agrippa la responsabilità legale di tutti i figli di Giulia sembra potesse essere transitata al principe che avrebbe dovuto acquisire, dunque, il diritto/dovere di provvedere all'educazione dei giovani.

¹⁰⁸ Svetonio ricorda, inoltre, che Giunio Novato, un plebeo, aveva diffuso una lettera durissima nei confronti di Augusto in nome del giovane Agrippa, in Aug. 51: *Iunium Novatum et Cassium Patavinum e plebe homines alterum pecunia, alterum levi exilio punire satis habuit, cum ille Agrippae iuvenis nomine asperrimam de se epistulam in vulgus edidisset* (Quanto a Giunio Novato e Cassio Patavino, uomini della plebe, si accontentò di punire uno con la multa e l'altro con un momentaneo esilio, sebbene il primo avesse diffuso una lettera, durissima nei suoi confronti, sotto il nome del giovane Agrippa).

¹⁰⁹ (Augusto mandò in guerra Germanico, ma non Agrippa, dato che questi dimostrava un contegno servile e passava la maggior parte del suo tempo a pescare,

Agrippa Postumo avrebbe dovuto aver avuto la sua parte di eredità sin dal momento della nascita, essendo postumo¹¹⁰, e dunque *suus* del padre, e poi averla perduta con l'*adrogatio* (e non *adoptio*) di Augusto. Secondo Valentini¹¹¹, Augusto avrebbe ottenuto con l'adozione di Agrippa il diritto giuridico di amministrare anche la parte di eredità toccata al giovane nipote (dando quindi per scontato che egli l'avesse ricevuta), ma in realtà non si tratta solo di amministrare: con l'*adrogatio* tutti i beni di Agrippa Postumo, se ne avesse avuto, sarebbero passati all'arrogante Augusto¹¹². Anche per Agrippa Postumo si pone, peraltro, il problema della *exheredatio* nel testamento di Augusto¹¹³, in quanto, se riteniamo che fosse *suus*, la sua mancata nomina avrebbe portato alla nullità del testamento¹¹⁴. Parte della dottrina ritiene però, in base alle parole di Sve-

attività per cui era solito chiamare se stesso Nettuno. 2. Dava poi adito a violenti sfoghi di collera, screditava Giulia [Livia] dicendo che era una matrigna e rimproverava spesso Augusto stesso per non avergli concesso l'eredità di suo padre).

¹¹⁰ Il sopravvenire di *postumi sui* aveva l'effetto di *rumpere* il testamento, ma, per evitarlo, si suggerì di istituirli o diseredarli (Gai 2.130: *postumi quoque liberi vel heredes institui debent vel exheredari*).

¹¹¹ VALENTINI, *Agrippina Maggiore. Una matrona nella politica della domus Augusta*, cit., p. 87.

¹¹² Così come avvenne per Tiberio, Svet. *Tib.* 15: *nec quicquam postea pro patre familias egit aut ius, quod amiserat, ex ulla parte retinuit. Nam neque donavit neque manumisit, ne hereditatem quidem aut legata percepit ulla aliter quam ut peculio referret accepta* (Da allora non poté fare più nulla come padre di famiglia, né conservò affatto il suo diritto, che ormai aveva perduto: non poté fare donazioni né affrancare schiavi, e nemmeno accettare eredità o lasciti, se non a titolo di peculio). Per quanto riguarda Agrippa, Cassio Dione riferisce, peraltro, che, “poiché non riusciva a dare un limite al suo contegno, venne mandato in esilio e il suo patrimonio venne dato all'erario militare, mentre lui venne confinato a Planasia, un'isola vicino alla Corsica”.

¹¹³ Per E. CHAMPLIN, *The testament of Augustus*, in *Rheinisches Museum für Philologie*, 132, 1989, p. 156: “a general clause of exheredatio must have been included, and perhaps a specific disinheritance by name of the other surviving adopted son, the brother of Gaius and Lucius Caesar, Agrippa Julius Caesar”; nt. 8: “However, Svetonius may simply have omitted the exheredatio, deeming it unnecessary to mention (as with the Juliae) as obvious and irrelevant: he certainly left out much else, scandalous or otherwise”.

¹¹⁴ Si vedano, in proposito, R. DÜLL, ‘*Iudicium domesticum*’, ‘*abdcatio*’ und ‘*apokeryxis*’, in *ZSS*, 63, 1943, p. 54 ss.; M. REGALI, *Osservazioni su alcuni aspetti retorici della ‘declamatio maior’ IX dello Pseudo-Quintiliano*, in *SCO*, 35, 1985, p. 161; M. LENTANO, *Retorica e diritto per una lettura giuridica della declamazione latina*, 2013, Lecce, Grifo, p. 79 ss. e 132 s.; M. MIGLIORINI, *L'adozione tra prassi documentale e legislazione imperiale nel diritto del tardo impero romano*, Milano, Giuffrè, 2001,

tonio (Aug. 65): *ex quibus Agrippam brevi ob ingenium sordidum ac ferox abdicavit seposuitque Surrentum*, (Tib. 15): *postquam Agrippa abdicato atque seposito*, che Agrippa non fosse più *suus* di Augusto. Per Levick¹¹⁵ Agrippa era *adoptatus abdicatus*, per Jameson¹¹⁶ *deportatus*; per entrambi non sarebbe stata necessaria l'*exheredatio*. Non sembra, però, che al termine *abdicatus* possa darsi il significato tecnico di *exheredatus*. Se, infatti, troviamo il termine diverse volte nelle fonti extragiuridiche¹¹⁷, nell'unica fonte giuridica in cui è menzionato, C. 8.46.6 (Imp. Dioc. et Max.): *Abdicatio, quae graeco more ad alienandos liberos usurpabatur et apoceryxis dicebatur, romanis legibus non comprobatur*, si afferma espressamente che *abdicatio romanis legibus non comprobatur*.

Col termine *abdicatio* sembra, in realtà, intendersi il ripudio del figlio, senza la perdita della *potestas* del *pater*, e quindi senza modifica della condizione di *suus* e perdita dei diritti successori. In tal senso Voci¹¹⁸, per il quale, anche se le fonti giuridiche non parlano di *abdicatio*, nelle fonti extragiuridiche, non retoriche, le menzioni sono tali che non si può disconoscere l'esistenza effettiva: si avrebbe *abdicatio* quando il padre caccia di casa il figlio e rompe solo di fatto i rapporti con lui, che "conserva lo *status* di *suus* e per essere privato dell'eredità paterna deve essere diseredato secondo le regole". Il padre, di conseguenza, potrebbe sempre tornare sulla propria decisione senza rispetto di nessuna forma. Per Spagnuolo Vigorita¹¹⁹, *abdicatio* non

p. 279 ss.; G. RIZZELLI, *Sen. contr. 2.4 e la legislazione matrimoniale augustea. Qualche considerazione*, in *Index* 40, 2012, p. 272 ss.

¹¹⁵ B. LEVICK, *Abdication and Agrippa Postumus*, in *Historia* 21, 1972, p. 674 ss.

¹¹⁶ S. JAMESON, *Augustus and Agrippa Postumus*, in *Historia* 24, 1975, p. 287 ss.

¹¹⁷ Quint. Decl. Maior 9.16: *ferantur sane profutura humano generi duo exempla: intra tam breve tempus propter misericordiam alter abdicatus, alter occisus est*, Quint. Inst. Or. 3.6.98: *abdicatus inter liberos esse*, Sen. contr. 2.4: *abdicavit quidam filium. abdicatus se contulit ad meretricem. ex illa sustulit filium. aeger annuncio patrem misit; cum venisset, commendavit ei filium suum et decessit. adottavit puerum <pater>. ab altero [pater] filio accusatur dementiae*. Plin. Nat. Hist. 7.150: *Iusta haec Variana clades et maiestatis eius foeda suggillatio, abdicatio Postumi Agrippae post adoptionem, desiderium post relegationem*.

¹¹⁸ P. VOCI, *Storia della patria potestas da Augusto a Diocleziano*, in *IURA* 31, 1980, p. 37 ss., ora in *Studi di diritto romano* 2, Padova, Cedam, 1985, p. 397 ss., in part. p. 439 ss.

¹¹⁹ SPAGNUOLO VIGORITA, *Casti domus. Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, cit., p. 152, nt. 187.

significa sospensione o perdita della patria potestà; è quasi certo, per l'autore, che implicasse esclusione dall'eredità, ma forse non in modo automatico, bensì a seguito o di *exheredatio*, o, ove questa mancasse, di un intervento pretorio. Anche per Sciortino¹²⁰, più di recente, il *filius abdicatus* restava sotto la potestà del *pater familias*, che poteva essere perduta solo con apposita *emancipatio*, e molto probabilmente restava anche *suus* e non perdeva i propri diritti successori, occorrendo all'uopo un'*exheredatio*¹²¹.

Per quanto riguarda Giulia Minore, che, se non *exheredata*, avrebbe dovuto avere la sua parte di eredità alla morte del padre, e quindi avrebbe dovuto avere un suo patrimonio, che secondo le regole della *lex Iulia de adulteriis* le sarebbe potuto essere portato via solo per un terzo, sembra, invece, priva di beni durante la *relegatio*, in quanto sappiamo che fu *sustentata* in quegli anni da Livia:

Tac. Ann. 4.71.4: *illic viginti annis exilium toleravit Augustae ope sustentata, quae florentes privignos cum per occultum subvertisset, misericordiam erga adflictos palam ostentabat*¹²².

Se Giulia Minore dovrebbe essere *sui iuris* (ma avere un tutore, di cui però nelle fonti non si parla), Agrippa Postumo sembra, invece, al momento della morte di Augusto *alieni iuris*, come *alieni iuris* sembra anche Giulia Maggiore, dal momento che Svetonio afferma che alla morte di Augusto Tiberio la defraudò del *peculium* che le era stato concesso dal padre:

Svet. Tib. 50: *Iuliae uxori tantum afuit ut relegatae, quod minimum est, officii aut humanitatis aliquid impertiret, ut ex constitutione patris uno oppido clausam domo quoque egredi et commercio hominum frui vetuerit; sed et peculio*

¹²⁰ S. SCIORTINO, C. 8.46.6: *Brevi osservazioni in tema di 'abdicatio' ed 'apokeryxis'*, in AUPA, 48, 2003, p. 333 ss.

¹²¹ Che poi si richiami la mancanza dell'istituto all'interno delle leggi di Roma piuttosto che la contrarietà di esso rispetto al diritto romano, è spiegabile, per l'autore, in virtù del fatto che l'*abdicatio* non produceva alcun effetto diretto di diritto romano, per cui non poteva essere contraria ad esso. Pertanto, pare corretto definire l'*abdicatio* sconosciuta alle leggi di Roma che in effetti, non la menzionano in alcun luogo.

¹²² (Lì soffrì essa per venti anni l'esilio, sovvenuta da Augusta, la quale, avendo occultamente mandati in rovina i figliastri nel fiore degli anni, pubblicamente ostentava misericordia verso quelli che aveva colpito).

*concesso a patre praebitisque annuis fraudavit, per speciem publici iuris, quod nihil de his Augustus testamento cavisset*¹²³.

Se riteniamo che il riferimento di Svetonio al *peculium* sia tecnico, Giulia doveva essere ancora sottoposta alla *potestas* del padre e solo con la sua morte sarebbe divenuta *sui iuris*, senza necessità, peraltro, di un tutore perché godeva del *ius liberorum*, avendo partorito ben sei figli¹²⁴.

Problemi particolari sullo *status* di *alieni iuris* di Giulia pone, peraltro, la circostanza che risulta avere dei liberti: oltre Febe, di cui abbiamo già parlato, in una nota iscrizione funeraria trovata a *Regium*, *Celos* dichiara di essere, insieme al padre *Thiasos*, liberto di Giulia:

C. Iulius Iuliae divi Aug(usti) f(iliae) l(ibertus) Celos [si]bi et C. Iulio Iul[iae] divi Aug(usti) f(iliae) l(iberto) Thiaso patr[i] [sexvir(o) a]ug(ustali) [et Iul]liae divai Au[gustae] l(ibertae)] matr[i] ex testamen[to].

In questa iscrizione funeraria, scoperta nel 1949 nella zona del porto di Reggio Calabria, pubblicata nel 1963, databile dopo il 14 d.C., anno in cui furono divinizzati Augusto e Livia, gli schiavi *Thiasos* e *Celos* vengono definiti liberti di Giulia, figlia del divo Augusto, e la madre di *Celos* viene detta liberta della diva Augusta, cioè Livia¹²⁵; se accettiamo che padre e figlio fossero liberti di Giulia, Giulia al momento della loro manomissione avrebbe dovuto essere *sui iuris*, perché se fosse stata, invece, *alieni iuris*, i due schiavi appartenenti al suo *peculium*, se manomessi, sarebbero divenuti liberti di Augusto. Infatti, come noto, il *filiusfamilias* non poteva manomettere gli schiavi

¹²³ (Alla moglie Giulia, sempre relegata, fu tanto lontano dal mostrare qualche segno di cortesia e di umanità – e sarebbe stato il minimo – che anzi, chiusa per ordine del padre in una sola città, le vietò persino di uscire di casa e di avere contatti con uomini. La defraudò anche del peculio concessole dal padre, e delle sue rendite annue, col pretesto del diritto pubblico, dato che Augusto non aveva disposto niente a proposito di ciò nel suo testamento).

¹²⁴ Per ROHR VIO, *Simulazioni e dissimulazioni augustee, Giulia Maggiore, una principessa in esilio*, cit., p. 75, Giulia, in seguito alla condanna, anziché perdere un terzo dei beni, come prevedeva la *lex Iulia de adulteriis*, venne privata del suo intero patrimonio; l'opinione potrebbe essere condivisibile solo se Giulia fosse stata *sui iuris*.

¹²⁵ Per C. TURANO, *Note di epigrafia classica* II, in *Klearchos*, 5. 19, 1963, p. 80, esistono dubbi sull'integrazione della quinta riga dell'iscrizione, "perché non sappiamo spiegarci come la madre di *Celos* possa essere stata liberta di Livia, la *diva Augusta*, mentre il di lei marito e figlio erano liberti di Giulia".

peculiari se non con l'accordo del *pater*, che, in tal caso, ne sarebbe divenuto patrono¹²⁶. Per Linderski¹²⁷, Giulia, *in potestate* di Augusto, avrebbe manomesso i due schiavi mentre Augusto era in vita. Osservava, peraltro, Talamanca¹²⁸ che *Thiasos* e *Celos* potrebbero essere stati manomessi solo dopo che, in seguito alla morte di Augusto, Giulia era divenuta *sui iuris* e nonostante l'avversione di Tiberio non doveva essere ridotta in condizioni tali da non poter avere degli schiavi. Se, però, alla morte di Augusto Giulia divenne *sui iuris*, non divenne sua erede, e quindi non disponeva di beni propri, ma solo del *peculium* che le fu in seguito revocato da Tiberio¹²⁹. Occorre, peraltro, chiedersi se, anche una volta divenuta *sui iuris*, avrebbe potuto legittimamente disporre del *peculium* per manomettere gli schiavi, dal momento che il padre non glielo aveva lasciato con un legato *de peculio* e che proprio sul fatto che Augusto niente aveva stabilito in proposito nel testamento fece leva Tiberio, secondo Tacito, per defraudare Giulia del *peculium*. Gli autori come Linderski, il quale ritiene che la manomissione sarebbe avvenuta prima della morte di Augusto e Giulia, in quanto *filiafamilias*, sarebbe stata obbligata a chiedere al padre il permesso di liberare *Thiasos* e *Celos*, non si pongono il problema della circostanza che in tal caso i due schiavi sarebbero stati liberti di Augusto e non di Giulia. Era stata, peraltro, ipotizzata da Watson¹³⁰ la possibilità che

¹²⁶ D. 37.14.13 (Mod. 1 *pand.*): *Filius familias servum peculiarem manumittere non potest. Iussu tamen patris manumittere potest: qui manumissus libertus fit patris.*

¹²⁷ J. LINDERSKI, *Partus ancillae. A vetus quaestio in the light of a new inscriptio*, in *Labeo*, 33, 1987, p. 192 ss.

¹²⁸ M. TALAMANCA, *Pubblicazioni pervenute alla direzione*, in *BIDR*, 90, 1987, p. 593 s.

¹²⁹ Svet. *Tib.* 50, riportato *supra*. Si veda anche Tac. *Ann.* 1.53: *Eodem anno Iulia supremum diem obiit, ob impudicitiam olim a patre Augusto Pandateria insula, mox oppido Reginorum, qui Siculum fretum accolunt, clausa....2. Imperium adeptus extorrem, infamem et post interfectum Postumum Agrippam omnis spei egenam inopia ac tate longa peremit, obscuram fore necem longinquitate exilii ratus.* (In quello stesso anno morì Giulia, per la sua impudicizia relegata un tempo dal padre Augusto nell'isola di Pandateria, poi in Reggio, sullo stretto siculo... 2. Ma Tiberio, salito al potere, la fece morire esule, disonorata, e dopo l'uccisione di Postumo Agrippa privata di ogni speranza, di miseria e di lunga consunzione, convinto che per la lunghezza dell'esilio, la sua morte sarebbe rimasta ignorata).

¹³⁰ A. WATSON, *Partus ancillae and a recent inscription from Regium*, in *Labeo*, 38, 1992, p. 335 ss.

Celos, che ha predisposto l'iscrizione, essendo uno schiavo, non fosse in grado di cogliere le sottigliezze giuridiche e capire di essere liberto di Augusto e non di Giulia. Gli autori che sostengono, invece, che la manomissione sarebbe avvenuta dopo la morte di Augusto non si pongono il problema che, in tal caso, tale manomissione non sarebbe stata valida perché Giulia non aveva più la possibilità di disporre giuridicamente del *peculium*.

5. Osservazioni conclusive

Le fonti ci tramandano le condanne per adulterio di Giulia Maggiore e Giulia Minore come fonte di grande dispiacere e vergogna per Augusto e per la sua *domus*, così:

Svet. Aug. 65: *Sed laetum eum atque fidentem et subole et disciplina domus Fortuna destituit. Iulias, filiam et neptem, omnibus probis contaminatas relegavit; de filia absens ac libello per quaestorem recitato notum senatui fecit abstinuitque congressu hominum diu prae pudore, etiam de necanda deliberavit*¹³¹.

Vell. Pat. 2.100.2: *Foeda dictu memoriaque horrenda in ipsius domo tempestas erupit. 3. Quippe filia eius Iulia, per omnia tanti parentis ac viri immemor, nihil, quod facere aut pati turpiter posset femina, luxuria libidine infectum reliquit magnitudinemque fortunae suae peccandi licentia metiebatur, quidquid liberet pro licito vindicans*¹³².

Tac. Ann. 3.24.2: *ut valida divo Augusto in rem publicam fortuna, ita domi improspera fuit ob impudicitiam filiae ac neptis, quas urbe depulit, adulterosque earum morte aut fuga punivit*¹³³.

¹³¹ (Ma, per quanto lieto e fiducioso, il destino lo deluse sia nella prole sia nella disciplina instaurata nella casa. Le due Giulie, la figlia e la nipote, completamente depravate, dovette relegarle...; quanto alla figlia, notificò il fatto al Senato, senza presentarsi personalmente e facendo leggere l'atto da un questore; poi, per la vergogna, a lungo si astenne dall'incontrare chicchessia; pensò addirittura di ucciderla).

¹³² (La città fu sconvolta da una sciagura ripugnante a dirsi e orribile al ricordo, che scoppiò nella sua stessa casa. Sua figlia Giulia, del tutto immemore di tanto padre e tanto marito, nulla ometteva di ciò che una femmina spudorata possa fare o cui possa soggiacere per lussuria e libidine, misurando il livello della sua alta posizione con la licenza di peccare, confondendo ciò che si ha la possibilità di fare con ciò che è lecito fare).

¹³³ (Come di forte aiuto fu la fortuna al divo Augusto nelle cose dello Stato, similmente gli fu avversa nelle cose della famiglia per la condotta scostumata della

Anche autori moderni pongono l'attenzione sulla sfortuna e sul disonore di Augusto all'interno della propria *domus*: così per Spagnuolo Vigorita¹³⁴ “lo smacco più amaro Augusto lo patì all'interno della sua casa”: non ebbe fortuna – non almeno nella sua casa – in due campi che gli stavano a cuore, successione e riforma morale.

Altri autori, come Braccesi¹³⁵, non condividono, invece, la visione di Giulia trasmessaci dalle fonti, e arrivano all'eccesso opposto di considerarla come “la prima femminista della storia nel rivendicare il corpo a proprio uso e consumo, e volendo anche come strumento di rivalsa coniugale o di sfacciata fronda politica nei confronti del padre”. L'idea che Giulia rivendicasse il controllo sul proprio corpo appare anche in Joan Smith¹³⁶, scrittrice, attivista e giornalista, la quale osserva che se alcuni commentatori moderni danno l'impressione di sentirsi a disagio con le accuse più selvagge nei confronti di Giulia, ciò non impedisce loro di tornare abbastanza rapidamente allo “*nymphomaniac stereotype*”. Per l'autrice, la colpa principale di Giulia è stata quella di cercare di prendere il controllo del proprio corpo.

Si stenta, come sempre quando ci occupiamo – da giusromanisti – di temi connessi all'esercizio del potere, a distinguere con nettezza le soluzioni giuridiche dalle decisioni fondate sull'arbitrio della forza politica. Augusto il moralizzatore, che fece diventare, come è noto, l'adulterio un

figlia e della nipote, le quali egli scacciò da Roma e punì gli adulteri con la morte o con l'esilio).

¹³⁴ SPAGNUOLO VIGORITA, *Casta domus. Un seminario sulla legislazione matrimoniale augustea*³, cit., p. 43 s.

¹³⁵ BRACCESI, *Giulia la figlia di Augusto*, cit., premessa e p. 61. L'autore, pur riconoscendo che la nostra documentazione su Giulia è davvero limitata, si spinge a darne una rappresentazione che non mi pare sempre supportata dalla, sia pur scarsa, documentazione in nostro possesso: Giulia “aspirava a conquistarsi sempre e comunque un proprio spazio nel quale, civettando, primeggiare....tutto le era permesso, e dovunque si muovesse la seguiva un folto stuolo di corteggiatori che ne stimolava l'orgoglio e ne suscitava la vanità. Contestatrice del padre e dell'ipocrita suo mondo di valori, non si accorse in tempo del baratro in cui sprofondava, giorno dopo giorno, spostandosi da posizioni di fronda a quelle di aperta congiura. Molla ne fu sempre il suo spirito provocatorio e l'impulso al ruolo di prima donna”.

¹³⁶ J. SMITH, *Unfortunately she was a nymphomaniac*, London, W. Collins, 2024, racconta che trovandosi a Roma sentì una guida dire che Augusto ebbe solo una figlia ma *unfortunately she was a nymphomaniac* e alla sua obiezione che Giulia non era una ninfomane, la guida rispose “it's in the sources”.

crimen, punendo non solo l'adultera ma anche l'uomo che con lei commetteva adulterio, avrebbe dovuto punire, se si fosse basato sulla *lex Iulia de adulteriis*, da lui emanata, non solo la figlia e la nipote, ma anche se stesso, dato che commetteva, secondo Svetonio, adulterio con le mogli dei suoi nemici e dei suoi amici¹³⁷, mogli tra le quali possiamo annoverare anche Terenzia, la moglie di Mecenate¹³⁸, e violava regolarmente giovani vergini, che gli venivano procurate persino dalla moglie¹³⁹.

¹³⁷ Aug. 69: *Adulteria quidem exercuisse ne amici quidem negant, excusantes sane non libidine, sed ratione commissa, quo facilius consilia adversariorum per cuiusque mulieres exquireret. M. Antonius super festinatas Liviae nuptias obiecit et feminam consularem et triclinio viri coram in cubiculum abductam, rursus in convivium rubentibus auriculis incomptiore capillo reductam; dimissam Scriboniam, quia liberius doluisset nimiam potentiam paelicis; condiciones quaesitas per amicos, qui matres familias et adultas aetate virgines denudarent atque perspicerent, tamquam Toranio mangone vendente* (Che abbia commesso adulterii non lo negano nemmeno i suoi amici; ma lo giustificano dicendo che li aveva fatti non per libidine, ma per un preciso motivo, cioè per scoprire più facilmente i piani dei suoi avversari attraverso le loro donne. Marco Antonio, oltre alle frettolose nozze con Livia, gli rinfacciò di avere una volta condotto fuori della stanza da pranzo una donna di rango consolare, in presenza del marito, e di averla poi ricondotta nella sala con le orecchie in fiamme e con i capelli in disordine; di avere divorziato da Scribonia perché con troppa libertà si era lamentata della potenza di un'amante di lui; e le relazioni procuratesi attraverso amici, i quali denudavano ed esaminavano attentamente madri di famiglia e vergini adulte, come se le vendesse il mercante di schiavi Toranio).

¹³⁸ Cass. Dio. 54.19.3: *καὶ τινες καὶ διὰ τὴν Τερεντίαν τὴν τοῦ Μαικήνου γυναῖκα ἀποδημῆσαι αὐτὸν ὑπετόπησαν, ἵν' ἐπειδὴ πολλὰ περὶ αὐτῶν ἐν τῇ Πρώμῃ ἐλογοποιεῖτο, ἄνευ θροῦ τινὸς ἐν τῇ ἀλλοδημίᾳ αὐτῇ συνῇ. οὕτω γὰρ οὖν πάνυ αὐτῆς ἦρα ὥστε καὶ ἀγωνίσασθαι ποτε αὐτὴν περὶ τοῦ κάλλους πρὸς τὴν Λιουίαν ποιῆσαι* (Alcuni ebbero il sospetto che il principe fosse partito a causa di Terenzia, moglie di Mecenate, per poter vivere con lei altrove senza essere perseguitato dalle chiacchiere della gente, dato che a Roma si faceva un gran mormorare sul loro conto; la passione che nutriva per questa donna, infatti, era tale che una volta la fece partecipare ad un concorso di bellezza in competizione con Livia). Vedi anche Cass. Dio. 55.7.5: *τούτων τε οὖν ἕνεκα ἰσχυρῶς αὐτὸν ὁ Αὔγουστος ἐπόησε, καὶ ὅτι καὶ κληρονόμον αὐτόν, καίπερ ἐπὶ τῇ γυναικὶ δυσκολαίων, κατέλιπε, καὶ ἐπ' αὐτῷ πλὴν ἐλαχίστων ἐποιήσατο ἂν τέ τινα τῶν φίλων αὐτοῦ δοῦναί τι ἐβέλῃσῃ ἂν τε καὶ μὴ* (Augusto patì fortemente la sua mancanza, non solo per queste ragioni, ma anche perché Mecenate, sebbene fosse amareggiato per la relazione di lui con sua moglie, lo aveva lasciato erede dei suoi beni e gli aveva conferito, a parte un esiguo numero di clausole, la facoltà di disporre delle sue proprietà, con l'autorità discrezionale di fare delle donazioni o meno a qualcuno dei suoi amici),

¹³⁹ Svet. Aug. 71: *Circa libidines haesit, postea quoque, ut ferunt, ad vitiandas virgines promptior, quae sibi undique etiam ab uxore conquirerentur* (Quanto però alla

Ancora più scandalosi i comportamenti di Tiberio, che accusava Giulia di avere avuto delle mire su di lui mentre era ancora sposata con Agrippa, e la lasciò morire di lunga consunzione, *inopia ac tabe longa*¹⁴⁰, dopo averle portato via anche il *peculium* che le aveva lasciato il padre e che era la sua unica fonte di sostentamento, ma si macchiava di turpitudini vergognose: faceva prostituire davanti a lui gruppi di fanciulle e di invertiti nonché le *spintriae*, inventori di accoppiamenti mostruosi, e coinvolgeva nei suoi giochi perversi bambini di tenerissima età¹⁴¹.

Non di rado il potere politico, tanto più in un'età quale il Principato, si serve strumentalmente del diritto per ottenere i risultati voluti, come, ad esempio, l'eliminazione degli avversari: il processo penale viene impiegato in questi casi come strumento della lotta politica, il che, peraltro, avveniva già nella fase finale della repubblica romana.

libidine, vi persistette: anche più tardi fu abbastanza pronto – a quanto si racconta – a violare giovani vergini, che da ogni parte gli si procuravano, persino dalla moglie).

¹⁴⁰ Osserva CENERINI, *Le due Giulie: continuità ed evoluzione della loro azione politica*, cit., p. 5, che le parole di Tacito si prestano a interpretazioni divergenti: si può trattare, infatti, di un riferimento alla mancanza di cibo e alle ristrettezze in cui Giulia era obbligata a vivere, ma, dal momento che la parola *tabes* può significare anche malattia contagiosa, è stata avanzata l'ipotesi che la morte sia avvenuta per problemi di salute più gravi che l'indebolimento dato dalla mancanza di cibo, e cioè per una malattia polmonare, ad esempio la tubercolosi.

¹⁴¹ Svet. *Tib.* 43: *Secessu vero Caprensi etiam sellaria excogitavit, sedem arcana-rum libidinum, in quam undique conquisiti puellarum et exoletorum greges monstru-sique concubitus repertores, quos spintrias appellabat, triplici serie conexi, in vicem incestarent coram ipso, ut aspectu deficientis libidines excitaret.* 44. *Maiore adhuc ac turpiore infamia flagravit, vix ut referri audirive, nedum credi fas sit, quasi pueros pri-mae teneritudinis, quos pisciculos vocabat, institueret, ut natanti sibi inter femina ver-sarentur ac luderent lingua morsuque sensim adpetentes; atque etiam quasi infantes firmiores, necdum tamen lacte depulsos, inguini ceu papillae admoveret, pronior sane ad id genus libidinis et natura et aetate.* (Nel suo isolamento di Capri escogitò anche dei salottini con divani, sede segreta delle sue libidini, nella quale gruppi di fanciulle e di invertiti, nonché gli inventori di accoppiamenti mostruosi – che egli chiamava *spintrie* – in triplice catena si prostituivano vicendevolmente davanti a lui, per eccitare con tale spettacolo la sua libidine ormai declinante. 44. Si macchiò di turpitudini ancora più vergognose, tanto che a stento si possono riferire o ascoltare, e a maggior ragione credere: avrebbe addestrato dei bambini di tenerissima età, che egli chiama-va pesciolini, ad aggirarsi e a scherzare tra le sue cosce mentre lui nuotava, lievemente leccandolo e mordicchiandolo; e bambini più grandicelli, ma non ancora svez-zati, avrebbe accostato al suo membro, come a un capezzolo: a questo tipo di libidine era indubbiamente più portato, sia per natura, sia per l'età).

Ciò accade anche quando, formalmente, si seguono tutte le regole del diritto criminale e del processo medesimo, ma con finalità squisitamente politiche. Talvolta, invece, l'esercizio del potere assoluto viola apertamente le regole giuridiche e non se ne preoccupa. Gli accadimenti che ho affrontato in questo contributo (che riguardano *maiestas* e adulterio, ma anche le regole del diritto di famiglia e successorio – esercizio della *potestas*, filiazione, *peculium*, testamento) non sfuggono a questa dicotomia tra diritto ed arbitrio, riguardando proprio i familiari e/o i sodali della cerchia dei *principes*. Ho cercato, dunque, di analizzare le vicende connesse a Giulia Maggiore, figlia di Augusto, e ad altri appartenenti alla famiglia di quest'ultimo tentando di bilanciare – appunto – le regole del diritto romano (criminale e privato) con le scelte politiche dei primi due *principes*: Augusto stesso e Tiberio.

Ne è emerso un quadro di cui spero di essere stata in grado di ricostruire i profili squisitamente giuridici, ancorché inevitabilmente collegati alle vicende politiche, dinastiche, come anche di natura personale (gli odi, gli amori, le gelosie, le calunnie), il tutto in una complessiva atmosfera di ipocrita e moralistica affermazione di restaurazione degli antichi e incorruttibili *mores*, ai quali non si attennero proprio coloro che li imponevano alla collettività e alla propria famiglia.

MARIA FEDERICA MEROTTO

IL MANCATO DIRITTO AL PAGAMENTO DELLA PROSTITUTA: UNA DISCRIMINAZIONE NELLA DISCRIMINAZIONE?

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Legge Merlin: la prostituta come ‘vittima’ della società nel suo complesso. – 3. Una discriminazione nella discriminazione: il mancato diritto al pagamento del corrispettivo. – 4. Trib. Roma, 7 maggio 2014: una sentenza controcorrente. – 5. Ulp. 26 *ad ed.* D. 12.5.4.3. – 6. Conclusione.

1. *Introduzione*

Da sempre, l'esercizio della prostituzione dà luogo a forme di discriminazione su più fronti, naturalmente a svantaggio della donna che tale professione svolge.

Pregiudizi e stigmi sociali, ancora oggi, contribuiscono all'emarginazione delle prostitute, la cui posizione spesso non riceve adeguata protezione dalla legge: persino in quei Paesi in cui il fenomeno è regolamentato, capita infatti che esse rimangano vulnerabili a sfruttamenti e abusi, rispetto ai quali incontrano, non di rado, difficoltà ad adire le vie legali.

Nel diritto romano di epoca classica, oltre a incappare nelle incapacità proprie di tutte le donne¹, le meretrici, in quanto considerate

¹ A fronte di una bibliografia sterminata sulla figura femminile in Roma antica, e volendo indicare qui solo alcuni riferimenti essenziali, si veda anzitutto F. CENERINI, *La donna romana. Modelli e realtà*, Bologna, Il Mulino, 2009. Tra gli scritti più prettamente giusromanistici, di recente, v. C. MASI DORIA, *Roma antica. Narrazioni giuridiche al femminile*, Napoli, Jovene, 2023; P. GIUNTI, *I confini dell'appartenenza in Roma antica: il modello femminile*, in P. GARBARINO-P. GIUNTI-G. VANOTTI (a cura di), *Confini, circolazione, identità ed ecumenismo nel mondo antico. Atti del VII Incontro di Studi tra storici e giuristi dell'Antichità (Vercelli, 24-25 maggio 2018)*, Milano - Firenze, Le Monnier - Mondadori Education, 2020, pp. 216-236; F. LAMBERTI, 'Meretricia vicinitas'. *Il sesso muliebre a Roma fra rappresentazioni ideali e realtà 'alternative'*, in E. HÖBENREICH-V. KUEHNE-R. MENTXAKA-E. OSABA (al cuidado de), *El Cisne, III, Prostitución femenina en la experiencia histórico-jurídica*, Lecce, Grifo,

*infames personae*², erano destinatarie di una serie di ulteriori limitazioni, concernenti, ad esempio, la loro idoneità di testimoniare³, il *ius connubii*⁴, la capacità di ricevere *mortis causa*⁵. Più che su tali restrizioni, tuttavia, vorrei ora soffermarmi su di un aspetto in merito al quale, nell'ordinamento giuridico romano, diversamente da com'è nel

2016, p. 58 ss., alla quale ultima si rinvia per un'indagine sugli stereotipi delle figure femminili e sulla loro evoluzione nella cultura romana.

² Sulla dichiarazione d'infamia come conseguenza connessa allo svolgimento della prostituzione e al suo favoreggiamento cfr. W. FORMIGONI CANDINI, 'Quod meretrici datur repeti non potest'. *Ancora su D.12,5,4,3*, in *AUFE*, 5, 1991, p. 18; A. GUARINO, 'Ineptiae iuris romani': X, in *Labeo*, 38, 1992, p. 331 ss.; R. FLEMMING, 'Quae Corpore Quaestum Facit': *The Sexual Economy of Female Prostitution in the Roman Empire*, in *JRS*, 89, 1999, p. 50 ss. e, in particolare, p. 53; S. PULIATTI, 'Quae ludibrio corporis sui quaestum faciunt'. *Condizione femminile, prostituzione e lenocinio nelle fonti giuridiche dal periodo classico all'età giustiniana*, in U. CRISCUOLO (a cura di), *Da Costantino a Teodosio il Grande. Atti del convegno internazionale Napoli 26-28 aprile 2001*, Napoli, D'Auria, 2003, p. 68 ss. e, soprattutto, p. 69; C. FAYER, 'Meretrix'. *La prostituzione femminile nell'antica Roma*, Roma, L'Erma di Bretschneider, 2013, p. 554; M. BETTINAZZI, *La legge nelle declamazioni quintiliane. Una nuova prospettiva per lo studio della 'lex Voconia', della 'lex Iunia Norbana' e della 'lex Iulia de adulteriis'*, Saarbrücken, Verlag Alma Mater, 2014, p. 123; M.F. MEROTTO, *Don't Ask Us for 'Lex'. Body Exhibiting and Forms of Exclusion*, in *Pólemos*, 12.2, 2018, p. 318 ss.

³ Call. 4 de cogn. D. 22.5.3.5: *Lege Iulia de vi cavetur, ne hac lege in reum testimonium dicere liceret, qui se ab eo parente eius liberaverit, quive impuberes erunt, quique iudicio publico damnatus erit qui eorum in integrum restitutus non erit, quive in vinculis custodiave publica erit, quive ad bestias ut depugnaret se locaverit, quaeve palam quaestum faciet feceritve, quive ob testimonium dicendum vel non dicendum pecuniam accepisse iudicatus vel convictus erit. nam quidam propter reverentiam personarum, quidam propter lubricum consilii sui, alii vero propter notam et infamiam vitae suae admittendi non sunt ad testimonii fidem.*

⁴ Mod. 1 reg. D. 23.2.24: *In liberae mulieris consuetudine non concubinitus, sed nuptiae intellegendae sunt, si non corpore quaestum fecerit*; Paul. 2 ad l. Iul. et Pap. D. 23.2.47: *Senatoris filia, quae corpore quaestum vel artem ludicram fecerit aut iudicio publico damnata fuerit, impune libertino nubit: nec enim honos ei servatur, quae se in tantum foedus deduxit*; Marc. 12 inst. D. 25.7.3 pr.: *In concubinato potest esse et aliena liberta et ingenua et maxime ea quae obscuro loco nata est vel quaestum corpore fecit.*

⁵ Tryph. 18 disp. D. 29.1.41.1: *Mulier, in qua turpis suspicio cadere potest, nec ex testamento militis aliquid capere potest, ut divus Hadrianus rescripsit*; Paul. 8 ad Plaut. D. 37.12.3 pr.: *Paconius ait: si turpes personas, veluti meretricem, a parente emancipatus et manumissus heredes fecisset, totorum bonorum contra tabulas possessio parenti datur: aut constitutae partis, si non turpis heres esset institutus.*

nostro, la prostituta pare non fosse poi così penalizzata: quello inerente al pagamento del corrispettivo.

Nello specifico, l'approfondimento di un passo di Ulpiano – peraltro citato in una sentenza relativamente recente del Tribunale di Roma⁶ – potrebbe offrire al giurista odierno qualche spunto per consolidare un'interpretazione che, in effetti, appare più coerente anche con le stesse dichiarate intenzioni del legislatore italiano: potenziare la tutela della prostituta.

2. *Legge Merlin: la prostituta come 'vittima' della società nel suo complesso*

A regolare il fenomeno, oggi, è ancora la cd. 'Legge Merlin' del 1958⁷.

La normativa parte dal presupposto che la prostituzione sia una attività lesiva della dignità delle persone che la esercitano, le quali non avrebbero verosimilmente operato una simile scelta se si fossero trovate in diverse e più favorevoli condizioni economiche e sociali. In questo contesto – che riflette la scelta di adeguare l'ordinamento italiano a principi 'abolizionisti' – la prostituta appare l'unica vittima di un aggressore rappresentato dalla società nel suo complesso. Alla luce di ciò, l'obiettivo di ridurre fino ad abolire la prostituzione andrebbe perseguito non certo penalizzando la persona che la esercita (altrimenti, si è detto, "si finirebbe per colpire due volte quelle che sono in realtà vittime del sistema sociale"⁸), ma punendo le sole c.d. 'condotte parallele', quali l'induzione, il lenocinio, lo sfruttamento o anche il semplice favoreggiamento.

Se, da un lato, il modello abolizionista perseguito dalla 'Legge Merlin' ha senz'altro consentito il superamento di una serie di discriminazioni perpetrate entro il precedente sistema della c.d. 'case chiuse'⁹, dall'altro, ha però incontrato qualche difficoltà nel conseguimento degli obiettivi prefissati, posto che né la prostituzione né le condizioni di discriminazione in cui versano i soggetti che la esercitano sono parse realmente diminuite¹⁰.

⁶ Trib. Roma, 7 maggio 2014, in *Dir. pen. cont.*, 2014, p. 417 ss.

⁷ L. 20 febbraio 1958, n. 75.

⁸ C. Cost. n. 141/2019.

⁹ V., per i riferimenti alla legislazione precedente, artt. 2 e 3 l. n. 75/1958.

¹⁰ Tale situazione risulta posta in evidenza da C. Cost. n. 141/2019.

A fronte di tali criticità – come ben evidenziato da una nota pronuncia della Corte Costituzionale¹¹ –, l'esperienza più recente ha visto emergere, in ambito europeo, ulteriori modelli di disciplina, ai quali pare utile far cenno, anche ai fini di una visione comparata del fenomeno.

Essi invero ricercano soluzioni in due direzioni contrapposte.

Da una parte, i tentativi di superare le ambiguità dell'abolizionismo si muovono in direzione 'liberale': la prostituzione volontaria andrebbe considerata un'attività economica lecita a tutti gli effetti (approccio 'neo-regolamentarista')¹².

Dall'altra, il soggetto debole andrebbe ulteriormente protetto, e la strategia consisterebbe nel porre sanzioni anche a colui che, attraverso la 'domanda' del servizio sessuale, ne alimenta lo sfruttamento, ossia il cliente (approccio 'neo-proibizionista')¹³.

¹¹ C. Cost. n. 141/2019.

¹² Secondo tale approccio – alla base delle legislazioni 'neo-regolamentariste', di vario taglio, messe in campo a partire dagli anni '90 dello scorso secolo in Paesi quali l'Olanda, la Germania, l'Austria e la Svizzera – la prostituzione sarebbe "assimilabile alle altre fonti di guadagno e generatrice di ordinari diritti economici e sociali (nonché di doveri fiscali) in capo a coloro che la esercitano. L'attenzione del legislatore si dovrebbe focalizzare, in quest'ottica, essenzialmente sulle cosiddette procedure di riduzione del danno, intese a limitare le conseguenze negative che la vendita di prestazioni sessuali può comportare" (C. Cost. n. 141/2019).

¹³ Secondo tale approccio – sulla cui scia si sono sviluppate le recenti politiche 'neo-proibizioniste' – l'abolizionismo 'non farebbe abbastanza' "per tutelare la persona che si prostituisce dalla condotta vessatoria degli altri soggetti, fra i quali rientrerebbe lo stesso cliente. Andrebbe perciò eretto un argine più robusto contro l'approfittamento di una condizione di vulnerabilità, che caratterizzerebbe le persone che si prostituiscono". Di tale modello esistono una versione più 'temperata' e una più 'radicale'. Nella prima "il 'consumatore' viene punito solo quando acquisti servizi sessuali da una persona che sia vittima di prostituzione forzata (è la soluzione adottata nel Regno Unito con il Policing and Crime Act del 2009). Una simile tecnica d'intervento trova eco nella direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011, concernente «la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime», la quale invita specificamente gli Stati membri a impegnarsi per ridurre la 'domanda' che è alla base del traffico di esseri umani, anche valutando la possibilità di prevedere come reato l'utilizzo di servizi che sono oggetto di sfruttamento, qualora l'agente sia a conoscenza che la persona è vittima di tratta (art. 18, par. 4)". Nella seconda, più ricorrente, "si sceglie di punire il cliente *sic et simpliciter*, ossia a prescindere dalle caratteristiche della persona che offre i servizi sessuali e dalla condizione di soggiogamento o di necessità in cui essa eventualmente si trovi. Si tratta del cosiddetto 'modello nordico', essendo stata una

Così richiamati, in estrema sintesi, i due principali filoni critici dell'abolizionismo, ai nostri fini preme evidenziare che questi, benché per certi versi opposti, appaiono accomunati da un'unica esigenza: accrescere la tutela da riservare alla indiscussa parte debole del rapporto, ossia la prostituta.

Ebbene, una possibile soluzione a un quesito – del tutto privatistico – inerente al pagamento del corrispettivo dovuto alla meretrice non solo asseconda tale logica, ma anche rappresenta, in un certo senso, un punto di sintesi tra i due approcci appena descritti. Ad essa ci si dedicherà nel prossimo paragrafo.

3. *Una discriminazione nella discriminazione: il mancato diritto al pagamento del corrispettivo*

Il contratto concluso tra prostituta e cliente, come noto, è tradizionalmente considerato un caso di scuola di nullità per contrarietà al buon costume.

Nel nostro ordinamento, la normativa di riferimento si ricava dal combinato disposto degli artt. 1343, 1418 e 2035 c.c., in base al quale la prostituta si vedrebbe negato il diritto a ricevere il compenso, avendo a disposizione la sola *soluti retentio* di quanto spontaneamente corrispostole dal cliente.

Come è stato notato da recente dottrina, l'applicazione alla fattispecie in esame dell'art. 2035 c.c. – per cui chi ha eseguito una prestazione per uno scopo che, 'anche da parte sua', costituisca offesa al buon costume non può ripetere quanto ha pagato – suggerisce che "l'offesa al buon costume risulti realizzata 'anche' da parte del cliente: come a voler lasciare intendere che tale offesa si compia *in primis* da parte della prostituta"¹⁴, il che sarebbe dimostrato pure dall'interpretazione giurisprudenziale corrente, che "tende a porre l'accento non tanto sulla *turpitudine dantis*, quanto piuttosto sulla *turpitudine accipien-*

simile strategia adottata anzitutto dalla Svezia, sul finire degli anni '90, e poi seguita da altri Paesi del Nord Europa, ai quali si è peraltro recentemente aggiunta anche la Francia" (C. Cost. n. 141/2019).

¹⁴ A. RINAUDO, 'Quod meretrici datur, repeti non potest'. La 'nova ratio' di D. 12.5.4.3 nella giurisprudenza italiana, in F. ZUCCOTTI-M.A. FENOCCHIO (a cura di), *A Pierluigi Zannini. Scritti di diritto romano e giusantichistici*, Milano, Ledizioni, 2018, p. 276.

tis, qualificando l'esercizio della prostituzione come in sé immorale e, benché non illecito, neppure propriamente lecito"¹⁵.

È evidente che, in tale contesto, la posizione della prostituta risulta fortemente penalizzata: non solo per quanto attiene all'aspetto più prettamente economico, ma anche, e in maniera rilevante, per quanto attiene alla salvaguardia della sua integrità, morale e fisica.

Il suddetto orientamento tradizionale, riscontrabile in una serie di sentenze penalistiche, ha infatti talvolta impedito di arginare condotte gravemente discriminatorie, di violenza o minaccia, perpetrate nei confronti della prostituta.

È stato questo, ad esempio, il caso in cui un cliente aveva puntato un'arma per costringere una ragazza a rinunciare al pagamento concordato. In una vicenda grave come questa, la Corte di Cassazione aveva negato la configurazione del reato di estorsione, data la mancanza sia di un ingiusto profitto da parte dell'agente, sia di un danno giuridicamente rilevante per la vittima (Cass. pen., sez. II, 17 gennaio 2001, n. 9348)¹⁶.

L'orientamento che inquadra come 'profitto ingiusto' il prezzo da corrispondere alla meretrice è condiviso dalla maggioritaria, e più recente, giurisprudenza, che continua a considerare il contratto concer-

¹⁵ Così RINAUDO, 'Quod meretrici datur, repeti non potest'. *La 'nova ratio' di D. 12.5.4.3 nella giurisprudenza italiana*, cit., p. 276. Come è stato opportunamente notato da M.R. MARELLA, *Sesso, mercato e autonomia privata*, in S. RODOTÀ-P. ZATTI (a cura di), *Trattato di biodiritto. Il governo del corpo*, I, Milano, Giuffrè, 2011, p. 887, la regola *in pari causa turpitudinis*, oggi comunemente riferibile al rapporto contrattuale tra prostituta e cliente, sottende un "meccanismo che mentre esclude dal mercato il sesso a pagamento, surrettiziamente regolandolo come eccezionale rispetto al mercato stesso, sancisce l'indifferenza del diritto nei suoi confronti e specularmente la sua opacità rispetto al diritto". In argomento v. anche P. RESCIGNO, '*In pari causa turpitudinis*', in *Riv. dir. civ.*, 1966, p. 2 ss.

¹⁶ L'orientamento tradizionale in materia si può vedere applicato anche in Cass. civ., 1° agosto 1986, n. 4927, che ha negato a una prostituta il diritto al risarcimento per il danno subito al proprio reddito professionale in seguito a un incidente stradale che aveva compromesso la sua capacità di svolgere l'attività. Anche in sede tributaria non pare messa in discussione la qualificazione *contra bonos mores* della prostituzione, salvo il convincimento – consolidato entro la V sezione civile (tributaria) della Suprema Corte (v. sentenze 1° ottobre 2010, n. 20528; 13 maggio 2011, n. 10578; 27 luglio 2016, n. 15596; 4 novembre 2016, n. 22413) – che il reddito da essa generato sia in ogni caso tassabile.

nente l'attività prostitutiva nullo per illiceità della causa¹⁷, e ad affermare che nessun dubbio potrebbe esservi “sul carattere ingiusto del profitto perseguito da chi, con minacce e percosse, costringa un'altra persona a farsi consegnare una certa somma quale prezzo della prestazione illecita, e quindi sulla piena sussistenza di questo elemento costitutivo del delitto di cui all'art. 629 cod. pen.” (Cass. pen., sez. III, 20 febbraio 2018, n. 8051).

Come si vede, tale ultima fattispecie è opposta all'altra, sopra citata: in questo, come in molti altri casi, è la prostituta (o il suo protettore) che abbia tenuto condotte di violenza o minaccia volte a costringere il cliente a pagare la prestazione sessuale ad essere giudicata responsabile del reato di estorsione, attesa l'ingiustizia del profitto così ottenuto, in quanto non corrispondente a una pretesa tutelata dall'ordinamento¹⁸.

Tutto questo sull'assunto – ribadito da recentissima giurisprudenza – che “nel comune sentire dei cittadini nell'attuale momento storico, il meretricio, pur quando intervenga tra adulti liberamente consenzienti, e ancorché non sia in tale caso vietato dalla legge, appare (...) percepito come contrario ai cosiddetti *boni mores*, tale essendo tutt'ora ritenuto, pur nella rapida evoluzione (o involuzione, a seconda dei punti di vista) della morale, prestare per denaro il proprio corpo (da parte della prostituta) e acquistare per denaro tale prestazione (da parte del cliente)” (Cass. pen., sez. II, 31 gennaio 2025, n. 4187).

4. Trib. Roma, 7 maggio 2014: una sentenza controcorrente

All'orientamento tradizionale appena tratteggiato si era però contrapposta una sentenza del 2014 del Tribunale di Roma (Trib. Roma, 7 maggio 2014¹⁹), che merita di essere presa in esame.

Il caso riguardava una giovane prostituta nigeriana, non pagata dal cliente: quest'ultimo, ricevuta la prestazione, si era rifiutato di corrispondere il prezzo confidando, in buona sostanza, sul regime privatistico per così dire ‘di favore’ emergente dagli artt. 1343, 1418 e 2035 c.c.

¹⁷ Cfr. Cass. pen., 31 gennaio 2025, n. 4187; Cass. pen., 20 febbraio 2018, n. 8051.

¹⁸ Cass. pen., 31 gennaio 2025, n. 4187.

¹⁹ Su cui v. il commento di G.L. GATTA, *Risponde di estorsione la prostituta che minaccia il cliente costringendolo a pagare la prestazione? A proposito del concetto di ingiustizia del profitto*, in *Dir. pen. cont.*, 2014, p. 417 ss.; RINAUDO, ‘Quod meretrici datur, repeti non potest’. La ‘nova ratio’ di D. 12.5.4.3 nella giurisprudenza italiana, cit., p. 275 ss.

La ragazza, costretta dalla situazione, si era quindi rivolta al proprio protettore, il quale era riuscito ad ottenere il compenso con pressioni e minacce.

La questione centrale – di rilievo penalistico, ma risolvibile passando attraverso nozioni di carattere civilistico – era stabilire se la condotta del protettore integrasse il reato di estorsione che richiede, oltre all'elemento della costrizione, anche l'ottenimento di un profitto 'ingiusto'. Se così, il compenso della prostituta sarebbe stato ritenuto 'ingiusto', e quindi non dovuto, e si sarebbe avallata la consolidata concezione che nega alla prostituta un diritto a ricevere il corrispettivo.

Il Tribunale di Roma aveva però rigettato questa impostazione: il profitto della prostituta, derivante da una prestazione liberamente concordata, rappresenterebbe un diritto pienamente esigibile; anzi, considerato il contesto di vulnerabilità della giovane donna e l'asimmetria nei rapporti con il cliente, la condotta veramente riprovevole risiederebbe nel rifiuto del cliente di corrispondere quanto pattuito.

Conseguenze di tale convincimento sono state, sul piano penalistico, di escludere la configurabilità del reato di estorsione (la richiesta di pagamento da parte della prostituta non costituendo, quindi, un profitto ingiusto); sul piano civilistico, di ribaltare l'inquadramento tradizionale, e ravvisare l'offesa al buon costume nel solo comportamento del cliente che si rifiuti di pagare.

Nel decidere così, i giudici avevano citato Ulpiano, il quale, in Ulp. 26 *ad ed.* D. 12.5.4.3, definiva «la prostituzione come un'attività socialmente turpe (*turpiter facere*) ma lecita»²⁰.

Il passo del Digesto evocato nella sentenza del Tribunale di Roma, a ben vedere, parlerebbe di una *soluti retentio* del prezzo corrisposto alla meretrice giustificata, addirittura, da una peculiare *turpitude* del solo cliente (benché si tratti di una *turpitude* per forza di cose scollegata da un rifiuto di quest'ultimo di pagare). Anche per questo, credo che una lettura più approfondita del frammento di Ulpiano possa essere utile a consolidare l'approccio – sicuramente pregevole, nell'ottica di ridurre la condizione di discriminazione in cui versano le prostitute – seguito dal Tribunale di Roma.

²⁰ Trib. Roma, 7 maggio 2014: «il fondamento di detta ricostruzione giuridica risale al diritto romano che, con Ulpiano, definisce la prostituzione come un'attività socialmente turpe (*turpiter facere*) ma lecita le cui prestazioni non consentono di ripetere da parte del cliente quanto pagato».

5. Ulp. 26 'ad ed.' D. 12.5.4.3

Di seguito si riporta il testo di Ulpiano:

Ulp. 26 *ad ed.* D. 12.5.4.3²¹: *Sed quod meretrici datur, repeti non potest, ut Labeo et Marcellus scribunt, sed nova ratione, non ea, quod utriusque turpitudine versatur, sed solius dantis: illam enim turpiter facere, quod sit meretrix, non turpiter accipere, cum sit meretrix.*

Il giurista, rifacendosi nella prima parte del passo all'opinione di Labeone e Marcello, dice che ciò che si dà alla meretrice non si può ripetere, per una ragione nuova e diversa da quella – probabilmente sostenuta da una parte della dottrina – della *turpitudine* di entrambe le parti, ossia per una *solius dantis turpitudine*.

La *soluti retentio* a vantaggio della prostituta sarebbe giustificata, quindi, dalla turpitudine del solo cliente. La spiegazione è la seguente: per quanto la prima si comporti in modo turpe (*turpiter facere*), non sarebbe turpe che essa riceva il prezzo della sua attività (*non turpiter accipere*).

Prima di addentrarsi nell'esegesi del passo, è bene evidenziare che – così come è, più in generale, per l'esercizio della prostituzione nel mondo romano²² – non pare possibile ricondurre la fattispecie a un qualche tipo contrattuale. Cionondimeno va detto che, per i Romani, quella delle meretrici era un'attività lecita. È vero, infatti, che il diritto prevedeva molte misure negative e penalizzanti a svantaggio delle prostitute, tutte connesse al loro *status* di *infames personae*; ma è

²¹ Con riferimento al brano che ci si accinge a commentare, ritengono (condizionabilmente) che si tratti di prestazioni effettuate da una prostituta indipendente F. STURM, 'Quod meretrici datur repeti non potest', in 'Turis professio'. *Festgabe für M. Kaser zum 80. Geburtstag*, herausgegeben von H.P. Benöhr, K. Hackl, R. Knütel und A. Wacke, Wien - Köln - Graz, Böhlau, 1986, p. 283; L. SOLIDORO MARUOTTI, *I percorsi del diritto. Esempi di evoluzione storica e mutamenti del fenomeno giuridico*, II, Torino, Giappichelli, 2014, p. 19. *Contra*, v. FORMIGONI CANDINI, 'Quod meretrici datur repeti non potest'. *Ancora su D. 12,5,4,3*, cit., p. 23 ss., per il quale il passo presupporrebbe una situazione di esercizio del meretricio alle dipendenze di un lenone e che, pertanto, il *dans* sia quest'ultimo nella sua veste di datore di lavoro della prostituta. Per una critica di questa tesi v. GUARINO, 'Ineptiae iuris romani': X, cit., p. 333 s.

²² Benché nelle fonti, letterarie e giuridiche, esista qualche indizio che rimanda alla locazione, considerare il meretricio un'ipotesi di *locatio conductio* pare senz'altro azzardato, dato che né nei *Digesta* (titolo 19.2) né nelle *Institutiones* imperiali (3.24) essa mai viene accostata a una simile pratica.

anche vero che il loro era un mestiere inquadrato tra quelli consentiti nell'età del principato.

Il dato più rilevante, a tal proposito, risale ai tempi di Caligola (37-41 d.C.): in un brano tratto dal *de vita Caesarum*, Svetonio²³ narra della nuova politica di tassazione²⁴ introdotta dall'imperatore e delle imposte che si iniziarono in quel periodo a riscuotere, tra cui compaiono quelle a carico delle prostitute, che dovevano versare nelle casse imperiali *quantum quaeque uno concubitu mereret*²⁵.

²³ Svet. Gai. 40: *Vectigalia nova atque inaudita primum per publicanos, deinde, quia lucrum exuberabat, per centuriones tribunosque praetorianos exercuit, nullo rerum aut hominum genere omissis, cui non tributis aliquid imponeret. pro edulibus, quae tota urbe venirent, certum statumque exigebatur; pro litibus ac iudiciis ubicumque conceptis quadragesima summae, de qua litigaretur, nec sine poena, si quis composuisse vel donasse negotium convinceretur; ex gerulorum diurnis quaestibus pars octava; ex captivis prostitutarum quantum quaeque uno concubitu mereret; additumque ad caput legis, ut tenerentur publico et quae meretricium quive lenocinium fecissent, nec non et matrimonia obnoxia essent.*

²⁴ Al proposito si noti come anche in Grecia fosse prevista un'imposta sul reddito delle prostitute (sul punto cfr., *ex pluribus*, E. CANTARELLA, *L'ambiguo malanno. Condizione e immagine della donna nell'antichità greca e romana*, Milano, Feltrinelli, 2010, p. 82 s.); diversamente rispetto al mondo ellenico, invece, come notato da FAYER, 'Meretrix'. *La prostituzione femminile nell'antica Roma*, cit., p. 19, la cultura romana non conosceva un fenomeno analogo a quello – presumibilmente sorto in Oriente e assai diffuso anche in Grecia – delle prostitute sacre (sulla connessione tra la religione e la condizione di prostitute e lenoni a Roma cfr. T.A.J. MCGINN, *Prostitution, Sexuality, and the Law in Ancient Rome*, New York - Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 23 ss.). In Grecia queste donne, un tempo schiave, con la consacrazione alla divinità (tramite ciò che per A. BISCARDI, *Diritto greco antico*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 94, costituiva un'offerta votiva) acquistavano la libertà, ma rimanevano strettamente legate alla divinità (che si considerava averle manomesse): dovevano vivere nel tempio e devolvere quanto ricavano dal commercio del proprio corpo. Sul punto cfr. H. LICHT, *Sexual Life in Ancient Greece*, New York, Routledge, 1974, p. 388 ss.; E. CANTARELLA, voce *Prostituzione (diritto greco)*, in *Noviss. dig. it.*, 14, Torino, Utet, 1967, p. 225, e, più di recente, S.L. BUDIN, *Sacred Prostitution in the First Person*, in A. FARAONE-L.K. MCCLURE (edited by), *Prostitutes and Courtesans in the Ancient World*, Wisconsin, University of Wisconsin Press, 2006, p. 77 ss.; C. KEESLING, *Heavenly Bodies. Monuments to Prostitutes in Greek Sanctuaries*, ivi, p. 59 ss.

²⁵ Per un approfondimento sulla tassazione della prostituzione cfr. FAYER, 'Meretrix'. *La prostituzione femminile nell'antica Roma*, cit., p. 619 ss.; per una ricostruzione di un probabile tariffario cfr. T.A.J. MCGINN, *The Economy of Prostitution in*

È quindi plausibile che il diritto al compenso fosse riconosciuto a questa categoria di donne ma che, di ciò, le testimonianze scarseggino: vuoi perché, nella maggior parte dei casi, questo era riscosso dal *dominus* o dal *leno*, vuoi perché – come notava Biggi –, in generale, si riscontra un silenzio delle fonti circa queste donne dell'antichità, “non citate mai per se stesse, ma solo in stretta relazione al mondo maschile ed alla loro funzione per così dire sociale”²⁶.

Proprio il frammento di Ulpiano ora in commento, tuttavia, potrebbe essere riguardato come una rara attestazione di tale diritto, quantomeno in adesione a una delle letture del passo che mi accingo ad esporre²⁷.

Si tratta di letture in parte convergenti tra loro, che – se così si può dire – rappresenterebbero una sorta di antesignani degli orienta-

the Roman World. A Study of Social History and the Brothel, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2004, p. 40 ss.

²⁶ Così E. BIGGI, *Venere a Roma: la prostituta italica*, in N. CRINITI (a cura di), *Gli affanni del vivere e del morire. Schiavi, soldati, donne, bambini nella Roma imperiale*, Brescia, Grafo, 1991, p. 76.

²⁷ Sul frammento v. G. GROSSO, *Il prezzo del meretricio*, in *SDHI*, 9, 1943, p. 289 s.; G. SCIASCIA, *A paga à meretriz no direito romano*, in *Varietà giuridiche. Scritti brasiliani di diritto romano e moderno*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 19 ss.; STURM, ‘Quod meretrici datur repeti non potest’, cit., p. 281 ss.; I. MEREU, voce *Prostituzione (Storia)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, p. 447; W. DAJCZAK-A. SOKALA, *ULP. D. 12,5,4,3. Ein Beitrag zur Klärung der ‘nova ratio’*, in *TR*, 58, 1990, p. 129 ss.; FORMIGONI CANDINI, ‘Quod meretrici datur repeti non potest’. *Ancora su D. 12,5,4,3*, cit., p. 17 ss.; GUARINO, ‘Ineptiae iuris romani’: X, cit., p. 331 ss.; S.A. FUSCO, ‘Adulescens luxuriosus’. *Ulp. D. 17.1.12.11 – ein Mandat ‘contra bonos mores’?*, in ‘Mandatum’ und Verwandtes. *Beiträge zum römischen und modernen Recht*, herausgegeben von D. Nörr und S. Nishimura, Berlin - Heidelberg, Springer, 1993, p. 394 ss.; MCGINN, *Prostitution, Sexuality, and the Law in Ancient Rome*, cit., p. 323; S. RANDAZZO, ‘Mandare’. *Radici della doverosità e percorsi consensualistici nell'evoluzione del mandato romano*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 171; P.G. GUZZO-V. SCARANO USSANI, ‘Ex corpore lucrum facere’. *La prostituzione nell'antica Pompei*, Roma, L'Erma di Bretschneider, 2009, p. 16 s.; A.R. JUREWICZ, ‘Condictio ob turpem vel iniustam causam’ *im Licht des Polnischen Zivilgesetzbuches. ‘Marginalia’ zu D. 12.5.4.3*, in *RIDA*, 60, 2013, p. 295 ss.; SOLIDORO MARUOTTI, *I percorsi del diritto. Esempi di evoluzione storica e mutamenti del fenomeno giuridico*, cit., p. 19 s.; M.F. MEROTTO, *Il corpo mercificato. Per una rilettura del ‘meretricium’ nel diritto romano*, in L. GAROFALO (a cura di), *Il corpo in Roma antica. Ricerche giuridiche*, 2, Pisa, Pacini, 2017, p. 274 ss.; RINAUDO, ‘Quod meretrici datur, repeti non potest’. *La ‘nova ratio’ di D. 12.5.4.3 nella giurisprudenza italiana*, cit., p. 269 ss.

menti ‘neo-proibizionisti’ e ‘neo-regolamentaristi’ che abbiamo citato sopra²⁸.

La prima, di più immediata comprensione, è quella proposta dalla dottrina tradizionale, e coincide tutto sommato col tenore letterale del brano: il pagamento del corrispettivo alla prostituta sarebbe un caso di *soluti retentio* giustificata, secondo la nuova *ratio* citata da Ulpiano, dalla *solius dantis turpitudine*.

Si troverebbe, in questo modo, una sorta di precedente degli orientamenti più radicali, ‘neo-proibizionisti’: si punisce il cliente perché la *turpitudine* sarebbe solo dalla sua parte.

La seconda, avanzata col supporto di argomenti interpolazionistici, indicherebbe invece Ulp. 26 *ad ed.* D. 12.5.4.3 quale precursore dei modelli ‘neo-regolamentaristi’.

Il primo dato che serve mettere in luce tiene conto della collocazione di Ulp. 26 *ad ed.* D. 12.5.4.3, nel titolo V del XII libro del Digesto rubricato *De condictione ob turpem vel iniustam causam*.

Si tratta di un titolo che si apre con un frammento del X libro *ad Sabinum* di Paolo, che i compilatori usano per introdurre una sorta di classificazione preliminare dei diversi possibili casi di restituzioni di dazioni per causa turpe o ingiusta: quando si dà qualcosa in relazione a un risultato turpe, può darsi che la turpitudine sia solo di colui che dà o solo di colui che riceve, oppure di entrambi (Paul. 10 *ad Sab.* D. 12.5.1 pr.: *Omne quod datur aut ob rem datur aut ob causam, et ob rem aut turpem aut honestam: turpem autem, aut ut dantis sit turpitudine, non accipientis, aut ut accipientis dumtaxat, non etiam dantis, aut utriusque*).

Sempre con brani estrapolati dal commento *ad Sabinum* di Paolo è poi formulato il principio generale secondo il quale ciò che fu dato per un’*honestam causa* può essere ripetuto solo se non vi sia stato l’adempimento della controparte²⁹, mentre il pagamento fatto per una turpe causa può essere reso oggetto di *condictio* per turpitudine del solo *accipiens*³⁰.

La trattazione continua quindi con l’esemplificazione di vari casi (tratti però, per la maggior parte, dal commentario *ad edictum* di Ul-

²⁸ Cfr. sopra, par. 2.

²⁹ Paul. 10 *ad Sab.* D. 12.5.1.1: *Ob rem igitur honestam datum ita repeti potest, si res, propter quam datum est, secuta non est.*

³⁰ Paul. 10 *ad Sab.* D. 12.5.1.2: *Quod si turpis causa accipientis fuerit, etiamsi res secuta sit, repeti potest.*

piano) ove, in considerazione della comune turpitudine delle parti, non può avere luogo la ripetizione del pagato³¹, per poi passare ad altre ipotesi in cui si concede la *condictio* per la turpitudine del solo *accipiens*³².

A seguire, in D. 12.5.4.3, Ulpiano si sofferma specificamente sul caso della meretrice, apparentemente rientrando tra le ipotesi di negozi 'turpi' e perciò da analizzare nel contesto delle *condictiones ob turpem causam*.

È chiara – e con ogni probabilità consolidata, dato che conforme a quanto già scritto da Labeone e Marcello – la regola per cui non si può recuperare la somma pagata a una prostituta (*quod meretrici datur, repeti non potest*).

Ius controversum sembrerebbe invece esservi sulle ragioni di tale irripetibilità. Stando al tenore letterale del frammento, Ulpiano dissentirebbe da quanto già sostenuto da Labeone e Marcello in merito alla corretta collocazione della turpitudine: se i secondi negavano la *condictio* in considerazione dell'immoralità condivisa tra cliente e prostituta (*quod utriusque turpitudine versatur*)³³, per il primo³⁴, la me-

³¹ Ulp. 26 ad ed. D. 12.5.2 pr.: *Ut puta dedi tibi ne sacrilegium facias, ne furtum, ne hominem occidas. in qua specie Iulianus scribit, si tibi dedero, ne hominem occidas, condici posse: 1. Item si tibi dedero, ut rem mihi reddas depositam apud te vel ut instrumentum mihi redderes. 2. Sed si dedi, ut secundum me in bona causa iudex pronuntiaret, est quidem relatum condictio locum esse: sed hic quoque crimen contrahit (iudicem enim corrumpere videtur) et non ita pridem imperator noster constituit litem eum perdere; Paul. 10 ad Sab. D. 12.5.3: Ubi autem et dantis et accipientis turpitudine versatur, non posse repeti dicimus: veluti si pecunia detur, ut male iudicetur.*

³² Ulp. 26 ad ed. D. 12.5.4.2: *Quotiens autem solius accipientis turpitudine versatur, Celsus ait repeti posse: veluti si tibi dedero, ne mihi iniuriam facias.*

³³ Così v. STURM, 'Quod meretrici datur repeti non potest', cit., p. 284; MEREU, voce *Prostituzione (Storia)*, cit., p. 447; GUARINO, 'Ineptiae iuris romani': X, cit., p. 332; JUREWICZ, 'Condictio ob turpem vel iniustam causam' *im Licht des Polnischen Zivilgesetzbuches*. 'Marginalia' zu D. 12.5.4.3, cit., p. 297.

³⁴ Che la *nova ratio* vada ascritta a Ulpiano (o, comunque, a un giurista a lui temporalmente assai prossimo, se non addirittura coevo, e la cui opinione Ulpiano stesso mostra di condividere) è un dato ritenuto pressoché pacifico in dottrina: v. GROSSO, *Il prezzo del meretricio*, cit., p. 289; SCIASCIA, *A paga à meretriz no direito romano*, cit., p. 24 ss.; STURM, 'Quod meretrici datur repeti non potest', cit., p. 284; MEREU, voce *Prostituzione (Storia)*, cit., p. 447 s.; FORMIGONI CANDINI, 'Quod meretrici datur repeti non potest'. Ancora su D. 12.5.4.3, cit., p. 21; JUREWICZ, 'Condictio ob turpem vel iniustam causam' *im Licht des Polnischen Zivilgesetzbuches*. 'Marginalia' zu D. 12.5.4.3, cit., p.

desima soluzione sarebbe invece derivata da una *turpitudine* tutta dalla parte del *dans*³⁵.

Leggere, nella fattispecie, un caso di turpitudine del solo *dans* suscita però più d'una perplessità.

Non solo perché – come è stato condivisibilmente notato – questo rappresenterebbe l'unico caso, tra quelli esemplificati nel Digesto, di *turpitudine solius dantis*³⁶. Ma anche perché il principio della *turpitudine* del cliente riuscirebbe di difficile comprensione calato in un contesto storico-sociale – quale quello della Roma di epoca classica – in cui i giovani che frequentavano i bordelli ricevevano addirittura le lodi di Catone il censore³⁷.

297; SOLIDORO MARUOTTI, *I percorsi del diritto. Esempi di evoluzione storica e mutamenti del fenomeno giuridico*, cit., p. 20; RINAUDO, 'Quod meretrices datur, repeti non potest'. La 'nova ratio' di D. 12.5.4.3 nella giurisprudenza italiana, cit., p. 270.

³⁵ Tale soluzione – come notato da SOLIDORO MARUOTTI, *I percorsi del diritto. Esempi di evoluzione storica e mutamenti del fenomeno giuridico*, cit., p. 20 – ben potrebbe essere stata dettata con "l'intento di preservare la sfera economica della prostituta" e ciò in conformità al "generale atteggiamento di benevolenza per le *pornai*: giovani donne degne di commiserazione perché indotte alla turpitudine dalla miseria, ma anche molto utili alla società, in quanto solido baluardo della morale matrimoniale augustea".

³⁶ In tal senso v. FUSCO, 'Adulescens luxuriosus'. *Ulp. D. 17.1.12.11 – ein Mandat 'contra bonos mores'?*, cit., p. 398.

³⁷ Hor. *serm.* 1.2.31-35: *Quidam notus homo cum exiret fornice, «macte virtute esto» inquit sententia dia Catonis; «nam simul ac venas inflavit taetra libido, huc iuvenes aequom est descendere, non alienas permolere uxores»*. Sul punto cfr. B. SALLES, *I bassifondi dell'antichità. Prostitute, ladri, schiavi, gladiatori: dietro lo scenario eroico del mondo classico*, trad. it., Milano, Rizzoli, 1983, p. 187 (che però sottolinea anche il biasimo espresso in un'altra occasione dallo stesso Catone, una volta appreso che il giovanotto, prima lodato, frequentava il lupanare di continuo e non sporadicamente). Che il ricorso alla prostituzione fosse lodevole – oltre che 'conforme a quanto da sempre concesso agli antenati' – è poi ampiamente confermato anche da Cic. *Cael.* 48: *Verum si quis est, qui etiam meretriciis amoribus interdictum iuventuti putet, est ille quidem valde severus (negare non possum), sed abhorret non modo ab huius saeculi licentia, verum etiam a maiorum consuetudine atque concessis. quando enim hoc non facitatum est, quando reprehensum, quando non permissum, quando denique fuit, ut, quod licet, non liceret? hic ego iam rem definiam, mulierem nullam nominabo; tantum in medio relinquam* (per il cui commento v. E. CANTARELLA, *Dammi mille baci. Veri uomini e vere donne nell'antica Roma*, Milano, Feltrinelli, 2009, p. 74 s.). Fermo tutto ciò, va però sottolineato che già prima dell'avvento del cristianesimo, nei primi due secoli dopo Cristo, il sesso cominciava a essere guardato con maggiore diffidenza a

Se proprio si volesse additare, nel contesto della prostituzione, un'unica parte cui attribuire l'immoralità³⁸, a rigore, quella dovrebbe essere la meretrice, donna considerata di per sé infame e *probrosa*. Ma l'opzione della *turpitudine* della sola *meretrix*, a ben vedere, neppure è menzionata.

D'altro canto, nemmeno convince l'altra regola, citata da Ulpiano, che pone la turpitudine in capo a entrambe le parti, posto che a Roma la prostituzione era un'attività senz'altro tollerata.

Per queste ragioni – e per altre che a breve esporrò – mi paiono leciti i dubbi avanzati da parte della dottrina sulla completa genuinità di D. 12.5.4.3³⁹.

Il passo è stato infatti sottoposto a una critica interpolazionistica con argomentazioni assai condivisibili⁴⁰.

Il 'corpo estraneo' sarebbe l'inciso *sed nova ratione, non ea, quod utriusque turpitudine versatur, sed solius dantis*, espunto il quale si manifesterebbe la vera funzione del frammento che – alla stregua degli

seguito della nuova etica sessuale indotta dalle leggi augustee (cfr. PULIATTI, 'Quae ludibrio corporis sui quaestum faciunt'. *Condizione femminile, prostituzione e lenocinio nelle fonti giuridiche dal periodo classico all'età giustiniana*, cit., p. 31 ss.; CANTARELLA, *Dammi mille baci. Veri uomini e vere donne nell'antica Roma*, cit., p. 138 ss.), cui si deve l'origine del "tralaticio atteggiamento ambiguo, da parte delle pubbliche istituzioni, nei confronti delle prostitute: da un lato considerate necessarie per la preservazione dei matrimoni dall'adulterio, e perciò stesso legalmente riconosciute e sfruttate a livello tributario, ma al tempo stesso sensibilmente emarginate sul piano del diritto pubblico e privato. Esistenti per l'erario, ma ignorate quanto al resto" (così SOLIDORO MARUOTTI, *I percorsi del diritto. Esempi di evoluzione storica e mutamenti del fenomeno giuridico*, cit., p. 22).

³⁸ Il che, comunque, risulterebbe stonato, posto che, come sottolineato anche da GUARINO, 'Ineptiae iuris romani': X, cit., p. 333, a rigor di logica, il rapporto di meretricio dovrebbe essere o turpe per ambedue o non turpe per nessuno dei due.

³⁹ In senso difforme, v. invece STURM, 'Quod meretrici datur repeti non potest', cit., p. 281 ss.; FORMIGONI CANDINI, 'Quod meretrici datur repeti non potest'. *Ancora su D. 12.5.4.3*, cit., p. 17 ss. Ritiene la soluzione classica, pur ammettendo che la *nova ratio* abbia "tutta l'aria di un rimaneggiamento ... postclassico" GUARINO, 'Ineptiae iuris romani': X, cit., p. 333.

⁴⁰ Cfr. FUSCO, 'Adulescens luxuriosus'. *Ulp. D. 17.1.12.11 – ein Mandat 'contra bonos mores'?*, cit., p. 395 ss. L'ipotesi interpolazionistica era già stata avanzata in passato: cfr. G. BESELER, *Lucubrationes Balticae*, in *SDHI*, 3, 1937, p. 377; F. HORAK, 'Rationes decidendi'. *Entscheidungsbegründungen bei den älteren römischen Juristen bis Labeo*, I, Aalen, Scientia, 1969, p. 238 e nt. 11.

altri brani di Ulpiano in quel contesto richiamati – presumibilmente era volto a specificare la nozione di turpitudine rilevante in ambito di *condictio ob turpem causam*.

I compilatori, dopo aver posto l'iniziale tripartizione scandita dalle parole di Paolo, vollero spiegarla utilizzando le riflessioni di un altro giurista, forse più approfondite sul concetto di *turpitudō*⁴¹: la regola sancita per il caso del pagamento alla prostituta andrebbe dunque letta tenendo conto del *modus procedendi* – tendenzialmente casistico – seguito da Ulpiano nel ventiseiesimo commentario all'editto del pretore (da cui D. 12.5.4.3 è escerpito), e non come un'esemplificazione della rigida sistematica (paolina) con la quale i commissari giustinianeî decisero di aprire il titolo *De condictione ob turpem vel iniustam causam*.

Un primo spunto per ritenere che il tenore originario del frammento possa essere stato *sed quod meretrici datur, repeti non potest, ut Labeo et Marcellus scribunt: illam enim turpiter facere, quod sit meretrix, non turpiter accipere, cum sit meretrix* deriva dal fatto che l'intera argomentazione ulpiana – come emerge dai frammenti antecedenti – è costruita utilizzando citazioni favorevoli a supporto, e non a contrario⁴².

In secondo luogo, la parte iniziale *sed quod meretrici datur ...* – la cui genuinità non è posta in dubbio – appare come una chiosa dei frammenti antecedenti, in cui Ulpiano ammette la *condictio* per ripetere pagamenti effettuati quando la turpitudine sta solo dalla parte dell'*accipiens*⁴³: D. 12.5.4.3 parrebbe cioè nulla più che una precisa-

⁴¹ In tal senso v. anche FUSCO, 'Adulescens luxuriosus'. Ulp. D. 17.1.12.11 – *ein Mandat 'contra bonos mores'?*, cit., p. 395 ss.

⁴² Cfr. i frammenti precedenti e, in particolare, Ulp. 26 *ad ed.* D. 12.5.2 pr.; Ulp. 26 *ad ed.* D. 12.5.4 pr.: *Idem, si ob stuprum datum sit, vel si quis, in adulterio deprehensus, redemerit se: cessat enim repetitio, idque Sabinus et Pegasus responderunt*; Ulp. 26 *ad ed.* D. 12.5.4.2. In tutti questi frammenti Ulpiano cita altri giuristi per descrivere il 'diritto vigente', il che lascia ipotizzare che anche in Ulp. 26 *ad ed.* D. 12.5.4.3 le opinioni di Labeone e Marcello vengano richiamate non per evocare un *ius controversum*, bensì per suffragare l'opinione espressa da Ulpiano. In tal senso v. anche FUSCO, 'Adulescens luxuriosus'. Ulp. D. 17.1.12.11 – *ein Mandat 'contra bonos mores'?*, cit., p. 395 ss.

⁴³ In particolare, cfr. il frammento antecedente (in tema di *stipulatio*): Ulp. 26 *ad ed.* D. 12.5.4.2: *Quotiens autem solius accipientis turpitudō versatur, Celsus ait repeti posse: veluti si tibi dederō, ne mihi iniuriam facias*.

zione della *solius accipientis turpitude*, concetto che non doveva essere di immediata comprensione⁴⁴.

Il caso della meretrice potrebbe essere stato il più eclatante per spiegare come la *turpitude* di cui si stava trattando nulla avesse a che vedere con la turpitudine propria di un particolare stile di vita: in altre parole, per il giurista severiano non v'erano dubbi che il *turpiter facere* delle prostitute non si riflettesse per così dire 'di default' sulla validità dei negozi da queste conclusi, rendendo turpe anche l'*accipere*.

Se così, non ci sarebbe spazio per il contrasto evocato nella versione del passo che si legge nel Digesto, potendosi viceversa ipotizzare che questo sia stato appositamente creato dai giustinianeî per introdurre un caso – l'unico, torno a ripetere, riportato nella compilazione – di *turpitude* del solo *dans*.

Non è semplice immaginare il motivo di tale rimaneggiamento. Il *favor mulieris* che caratterizzò la politica di Giustiniano⁴⁵ volta al contrasto alla prostituzione⁴⁶, fatta da misure assai rigide nei confronti dei lenoni da un lato, ma anche di generale rivalutazione umana, etica e giuridica della donna dall'altro, potrebbe aver avuto un suo peso.

Se, poi, si volesse recuperare un'ingegnosa ipotesi prospettata qualche decennio fa da parte della dottrina⁴⁷, per cui il pagamento di cui si parla nel testo non proverrebbe da un cliente ma da un lenone, l'aggiunta dei compilatori potrebbe spiegarsi in maniera ancor più lineare.

Tale lettura, infatti, se è vero che non convince ove riferita alla Roma dell'epoca classica, in cui – come notava Guarino – “la libera professione notoriamente prevalse sempre e di gran lunga sul mere-

⁴⁴ È dato pensare, peraltro, che Ulpiano fosse certamente 'competente' sul concetto di *turpitude* e di contrarietà ai *boni mores*: per una rassegna delle fonti dalle quali emerge la sua specifica riflessione sulla contrarietà ai *boni mores*, ad esempio, dei negozi *de hereditate tertii*, v. M.F. MEROTTO, *L'emptio venditio' di eredità futura nella giurisprudenza romana*, Napoli, Jovene, 2022, p. 120 ss.

⁴⁵ Sulla politica di Giustiniano a favore delle donne v. J. BEAUCAMP, *Le statut de la femme à Byzance (4^e-7^e siècle)*, 1, Paris, Boccard, 1990, p. 29 ss.; R. HAASE, *Justinian I. und der Frauenraub (raptus)*, in ZSS, 111, 1994, p. 458 ss.

⁴⁶ Su questa, nello specifico, v. E. CALIRI, *La prostituzione femminile nella tarda antichità. Un caso singolare a Siracusa*, in *ῥμος. Ricerche di Storia Antica*, 14, 2022, p. 77 ss.

⁴⁷ FORMIGONI CANDINI, 'Quod meretrices datur repeti non potest'. Ancora su D.12,5,4,3, cit., p. 23 ss.

tricio organizzato”, e “la *locatio operarum* di una meretrice al lenone” non era probabilmente “meno turpe della convenzione tra meretrice e cliente”⁴⁸, appare invece persuasiva se calata nel contesto normativo giustiniano sopra tratteggiato.

In altri termini, l’interpolazione potrebbe riflettere le intenzioni del legislatore tardoantico: potenziare la tutela giuridica⁴⁹ da offrire alle meretrici, inasprendo, al contempo, le sanzioni per chi ne sfruttava la posizione di debolezza e, quindi, *in primis* per i lenoni⁵⁰.

Certo è, comunque, che la lettura appena descritta non vanta forti appigli testuali.

Più attendibile rimane, allora, la versione che vede il cliente ricoprire il ruolo di *dans*.

Se così, si potrebbe ipotizzare un intento dei compilatori di enfatizzare non solo che la meretrice, per quanto persona infame, riceveva lecitamente il corrispettivo (come trovarono scritto nel passo di Ulpiano), ma anche l’esigenza di una maggiore tutela giuridica, attraverso l’indicazione del cliente quale parte turpe.

In ogni caso, che in epoca giustiniana il principale motivo dell’irripetibilità del pagato risiedesse nella liceità degli accordi tra prostituta e cliente, rispetto al quale la *turpitudine solius dantis* rappresentava un probabile rafforzamento della posizione giuridica della prostituta, parrebbe confermato dalla versione del frammento offerta dai Basilici:

B. 24.2.4.3: Τὸ διδόμενον πόρνη οὐκ ἀναδίδεται ἐπειδὴ γάρ ἐστι πόρνη, οὐκ ἔστιν αἰσχρὸν τὸ λαβεῖν αὐτήν, εἰ καὶ αἰσχρὸν ἐστὶ τὸ εἶναι αὐτὴν πόρνην.

⁴⁸ GUARINO, ‘Ineptiae iuris romani’: X, cit., p. 334.

⁴⁹ Tra le misure giustinianee volte a rafforzare la tutela giuridica delle prostitute, E. CALIRI, *La prostituzione femminile nella tarda antichità. Un caso singolare a Siracusa*, cit., p. 77 ss. (cui si rimanda per l’indicazione dei riferimenti legislativi) ricorda “il divieto di avviare forzatamente le donne all’attività teatrale e alla prostituzione e di richiedere obbligazioni a garanzia dell’impegno, da parte delle meretrici, di non abbandonare la propria occupazione”. Inoltre, coloro “che, sotto violenza, fossero state costrette ad iniziare o a proseguire l’attività di *scaenica* o di prostituta avrebbero potuto ricorrere al governatore provinciale o al vescovo, ai quali era data facoltà di irrogare ai colpevoli pene quali l’esilio e la confisca dei beni”, e “vennero abolite l’incapacità matrimoniale della *mulier scaenica* e le restrizioni relative allo *status* sociale dell’uomo che intendeva sposarla”.

⁵⁰ Sulle “misure e disposizioni assai rigide” poste in età giustiniana nei confronti dei lenoni v. E. CALIRI, *La prostituzione femminile nella tarda antichità. Un caso singolare a Siracusa*, cit., p. 77.

Nel brano si dice soltanto che non si restituisce quanto pagato a una meretrice, giacché la turpitudine connessa al suo *status* non rende turpe il modo in cui lei guadagna.

Degna di nota è, in specie, la premessa che regge la spiegazione οὐκ ἔστιν αἰσχρὸν τὸ λαβεῖν αὐτήν, εἰ καὶ αἰσχρὸν ἔστι τὸ εἶναι αὐτήν πόρνην.

Particolarmente interessante pare il confronto tra il tratto ἐπειδὴ γάρ ἐστι πόρνη e il rispondente della versione del Digesto, *cum sit meretrix*: se, nella lingua latina, la congiunzione *cum* più congiuntivo può avere indifferentemente valore concessivo ovvero esplicativo, la congiunzione greca ἐπειδὴ ha solamente valore causale. L'espressione impiegata dai Basilici è quindi traducibile come 'proprio per il fatto che/siccome/giacché è una meretrice'.

Ciò consentirebbe di arguire che, in età giustiniana, la soluzione che vedeva riconosciuto alla meretrice il diritto al compenso fosse ormai del tutto consolidata; così, almeno, pare potersi ricavare dalla formulazione adottata dai compilatori bizantini, i quali affermano in maniera inequivocabile che quanto corrisposto a una prostituta non va restituito, e ciò proprio per il fatto che la donna appartiene alla categoria delle meretrici (ἐπειδὴ γάρ ἐστι πόρνη). Evidentemente, non si poteva considerare turpe τὸ λαβεῖν αὐτήν, costituendo ciò l'attuazione di negozi conclusi nel contesto di una specifica professione consentita.

6. Conclusione

In ultima analisi, aderendo all'interpretazione qui proposta, è dato credere che nel frammento di Ulpiano che si è ora commentato l'irripetibilità del pagato venisse sostenuta con logiche estranee a quelle della *condictio ob turpem causam*: la *soluti retentio* derivava semplicemente dal fatto che era stata adempiuta un'obbligazione lecita⁵¹.

⁵¹ Al proposito, pare impreciso parlare – come invece fa J. PLESCIA, *The Development of the Doctrine of 'Boni Mores' in Roman Law*, in *RIDA III S.*, 34, 1987, p. 305 – di 'obbligazione naturale' con riferimento alla prostituzione nel diritto romano: benché, a partire dalla *soluti retentio* affermata da Ulpiano in D. 12.5.4.3 in favore della prostituta, il richiamo allo schema delle obbligazioni naturali possa a prima vista apparire adeguato, la fattispecie non pare riconducibile ai due tipi di obbligazioni naturali classiche del *servus* e del *filius* (sulla nozione classica di *naturalis obligatio* cfr. anzitutto A. BURDESE, *La nozione classica di 'naturalis obligatio'*, Torino, Giappichelli, 1955, p. 1 ss., e, più di recente, L. DI CINTIO, *Natura debere*).

Il motivo per il quale la fattispecie fu citata entro la trattazione delle restituzioni per cause turpi è presto detto: essendo le prostitute *infames personae*, ben poteva sospettarsi che la loro condizione abietta si riflettesse anche sugli accordi conclusi coi clienti. Ma il dubbio andava sciolto in senso negativo.

Riportando il caso della meretrice, Ulpiano mirava con ogni probabilità a rafforzare la netta distinzione tra l'immoralità di uno *status* sociale (traducibile in un giudizio di contrarietà ai *boni mores*) e l'irrelevanza della turpitudine sulla validità dei negozi conclusi dalle prostitute coi loro clienti⁵².

Questo, invero, doveva essere stato l'intento anche degli stessi compilatori che, in conformità alla politica di Giustiniano – cui, verisimilmente, non fu estranea la sollecita influenza di Teodora⁵³ – volta

Sull'elaborazione giurisprudenziale romana in tema di obbligazione naturale, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 1 ss.). Essa andrebbe semmai inquadrata nell'ambito della tendenza a 'naturalizzare' tutta una serie di casi di irripetibilità del pagato manifestata dai compilatori, i quali tuttavia – come opportunamente osservato da P. BONFANTE, *Le obbligazioni naturali e il debito di giuoco*, in *Scritti giuridici vari*, 3, *Obbligazioni, comunione e possesso*, Torino, Utet, 1926, p. 49 – non giunsero "all'estremo, cui giungono i nostri scrittori, talmente pervasi da questa tendenza da mostrar quasi di ritenere che l'esclusione dalla *condictio indebiti* senz'altro rappresenti una dichiarazione espressa di inclusione nella categoria delle obbligazioni naturali". In questo contesto, invero, il diritto romano non approdò mai a un esplicito accostamento del concetto di *naturalis obligatio* al pagamento dovuto alle prostitute (per una riprova di ciò, cfr. il panorama sulle diverse nozioni di *obligatio naturalis* risultanti dalle fonti giustinianee offerto da G.E. LONGO, *Ricerche sull'obligatio naturalis*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 19 ss.), il che suggerisce di rimanere più aderenti al linguaggio delle fonti, ed evitare di descrivere i 'rapporti obbligatori' tra prostituta e cliente in termini di obbligazione naturale.

⁵² Si pensi, peraltro, a tutta una serie di altri lavori che, per quanto ammessi, comportavano l'*infamia* del soggetto che li praticava, così come nel caso della professione di attore o di gladiatore. In tal senso v. anche FUSCO, 'Adulescens luxuriosus'. *Ulp. D. 17.1.12.11 – ein Mandat 'contra bonos mores'?*, cit., p. 398.

⁵³ L'influenza di Teodora sulla politica di Giustiniano, caratterizzata da un certo *favor mulieris*, è stata sottolineata da molti studiosi: v., ad esempio, J.E. SPRUIT, *L'influence de Theodora sur la législation de Justinien*, in *RIDA*, 24, 1977, p. 389 ss.; M.J. BRAVO BOSCH, *Teodora y el feminismo jurídico en Bizancio*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 175 ss., con altri riferimenti. In particolare, sulle misure relative alla prostituzione adottate da Giustiniano dietro influsso della moglie – che, come noto, prima di diventare imperatrice pare sia stata lei stessa una prostituta –, v. G. ARENA, *Expelling the Pimps and Sheltering the Harlots: Justinian and Theodora Against Pro-*

a offrire maggiore tutela, non solo giuridica, alle prostitute⁵⁴, ritengo di rimarcare che gli emolumenti loro dovuti non potevano essere messi in dubbio. E che questo fosse un punto fermo della legislazione giustiniana parrebbe in effetti confermato dalla lettura dei Basilici.

Aderendo all'interpretazione qui proposta, in altri termini, il pensiero di Ulpiano apparirebbe in linea con gli approcci 'neo-regolarizzatori' che si sono sopra citati.

Ulpiano, e Giustiniano con lui, sottolineava che lo *status* di meretrice – turpe, e per questo generatore di una serie di conseguenze negative, coincidenti con una serie di discriminazioni in cui, *mutatis mutandis*, ancora oggi incappano le prostitute – era irrilevante per la validità dei negozi da loro conclusi.

Ed è questo, forse, un approccio che anche il legislatore moderno potrebbe seguire: ammettere che le prostitute abbiano diritto di essere pagate, per eliminare condotte ulteriormente discriminatorie e gravi come quelle dei clienti che si comportino da approfittatori negando loro il compenso.

Se poi, ferma questa impostazione, si volesse pensare a un modo per disincentivare il degradante fenomeno della prostituzione, la strada potrebbe essere quella segnata dalla *nova ratio*, di verosimile matrice giustiniana, e antesignano degli orientamenti 'neo-proibizionisti': indirizzare il biasimo verso il cliente. E parrebbe questo, almeno a me, un approccio comunque compatibile con l'altro, sopra descritto, che riconosce all'indiscussa 'parte debole' del rapporto contrattuale un vero e proprio diritto al compenso.

stitution, in M. CASSIA-G. ARENA (a cura di), 'Res et verba'. *Scritti in onore di Claudia Giuffrida*, Milano, Le Monnier, 2022, p. 422 ss. e CALIRI, *La prostituzione femminile nella tarda antichità. Un caso singolare a Siracusa*, cit., p. 79 e nt. 60, la quale – pur sottolineando che “su tale azione di Teodora la testimonianza di Procopio si mostra contraddittoria” – ricorda “una serie di azioni finalizzate a sostenere, e non solo economicamente, quelle donne che avessero deciso (e fossero state messe in condizione) di abbandonare il meretricio. All'imperatrice, infatti, è attribuita la costruzione di un convento, chiamato opportunamente *Μετάνοια*, per accogliere le *ex* prostitute e prendersene cura”.

⁵⁴ CALIRI, *La prostituzione femminile nella tarda antichità. Un caso singolare a Siracusa*, cit., p. 77 ss.

BENEDETTO MONTELEONE

ALLE ORIGINI DELLA MATER TUTTRICE A ROMA: LA REGULA DI NERAZIO

Sommario: 1. Premessa. – 2. Un approfondimento sulla *regula* di Nerazio. – 3. L'occasione e l'opportunità della *regula*: tra *infirmis sexus* e necessità di certezza del *ius*. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Alla donna nel diritto romano “classico” era proibito¹ assumere la tutela perché questa era un *virile officium*, ma non vi è certezza sul momento iniziale in cui si sarebbero verificate le prime aperture in senso diverso.

Generalmente si ritiene² che esso vada individuato nel 390 d.C., attraverso il seguente provvedimento:

CTh. 3, 17, 4 (= C. 5, 35, 2) pr.: *Imppp. Valentinianus, Theodosius et Arcadius AAA. Tatiano praefecto praetorio. Matres, quae amissis viris tutelam administrandorum negotiorum in liberos postulant, priusquam confirmatio officii talis in eas iure veniat, fateantur actis, ad alias se nuptias non venire. [...] 3: His illud adiungimus, ut mulier, si aetate maior est, tum demum petendae tu-*

¹ Sulla base di Muc. *lib. sing.* ὄρων D. 50, 17, 73 pr.; Ner. 3 reg. D. 26, 1, 18; Gai. 12 *ad ed. prov.* D. 26, 1, 16 pr.; Pap. 4 *quaest.* D. 26, 2, 26 pr.; C. 5, 35, 1.

² Cfr. per la tesi che tale divieto fosse assoluto *ex variis* L. WENGER, *Zur Vormundschaft der Mutter*, in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Romanistische Abteilung*, 26, 1905, p. 449 ss.; Id., *Curatrix*, in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Romanistische Abteilung*, 28, 1907, p. 305 ss.; G. LA PIRA, *Riflessi provinciali nel diritto tutelare classico romano*, in *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, 38, 1930, p. 53 ss.; P. FREZZA, *La capacità delle donne all'esercizio della tutela nel diritto romano classico e nei papiri greco-egizi*, in *Aegyptus*, 11, 1930-1931, p. 363 ss. da cui si cita (= in Id., *Scritti*, vol. I, a cura di F. AMARELLI-E. GERMINO, Roma, Lateran University Press, 2000, p. 3 ss.); Id., *La donna tutrice e la donna amministratrice di negozi tutelari nel diritto romano classico e nei papiri greco-egizi*, in *Studi Economico-Giuridici dell'Università di Cagliari*, 22, 1933-1934, p. 125 ss. (= in Id., *Scritti*, vol. I, cit., p. 317 ss. da cui si cita); S. SOLAZZI, *L'istituto greco-egizio della madre ἐπακολουθήτρια e il diritto romano*, in *Atti della Reale Accademia di Scienze morali e politiche*, 55, 1933, p. 361 ss. (= Id., *Scritti di diritto*

telaie ius habeat, cum tutor legitimus defuerit, vel privilegio a tutela excusetur, vel suspecti genere summoveatur, vel ne suis quidem per animi aut corporis valetudinem administrandis facultatibus idoneus inveniatur. D. XV k. April. Constantinopoli Lampadio et Oreste vv. CC. cons.

Int. ad CTh. 3, 17, 4 (= Brev. Alar. 3, 17, 4): *Mulieres mortuis maritis, si ipsae voluerint tutelam suscipere filiorum, priusquam hoc assumant, actis profiteantur, se non esse nupturas. [...] additur etiam illud, quod mulier, nisi maior aetate fuerit, tutelam suscipere prohibetur. De his vero, qui cum lege veniunt*

romano, vol. III, 1925-1927, Napoli, Jovene, 1960, p. 411 ss. da cui si cita); ID., *Note di diritto romano I. La madre educatrice*, in *Atti della Reale Accademia di Scienze morali e politiche*, 58, 1937, p. 1 ss. (= in ID., *Scritti*, vol. III, cit., p. 587 ss. da cui si cita); E. SACHERS, s.v. *Tutela*, in A.F. PAULY-G. WISSOWA (a cura di), *Real-Encyclopädie*, vol. VII, A2, Stuttgart-Waldsee, Alfred Druckenmüller, 1948, p. 1527 ss.; J.F. GARDNER, *Women in Roman Law and Society*, London-Sidney, Law Book Co of Australasia, 1986, p. 147; J. BEAUCAMP, *Le statut de la femme à Byzance (4^e-7^e siècle)*, vol. I, *Le droit imperial*, Paris, 1990, p. 329, la quale afferma però che, con il provvedimento *de quo*, si andava a regolarizzare una consuetudine già in atto nei secoli precedenti; T.J. CHIUSI, *Zur Vormundschaft der Mutter*, in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Romanistische Abteilung*, 111, 1994, p. 191 ss.; J. EVANS GRUBB, *Women and the Law in the Roman Empire. A sourcebook on marriage, divorce and widowhood*, London-New York, Routledge, 2002, p. 236 ss.; B. RAWSON, *Children and childhood in Roman Italy*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 125; L. SANZ MARTÍN, *La tutela en el derecho romano*, Madrid, Servicio Publicaciones Facultad Derecho Universidad Complutense Madrid, 2009, p. 43 ss.; EAD., *Aspectos sobre la marginalidad jurídica de la femina romana. Optio tutoris testamentaria y coemptio tutelae evitandae causa, pasos hacia su independencia jurídica*, in *Revista General de Derecho Romano*, 34, 2020, online; J.A. OBARRIO MORENO, *Estudios de tradición romanística: tutela e curatela*, Madrid, Dykinson S.L., 2011, p. 284 ss.; pur non prendendo apertamente posizione, sembra propendere in tal senso anche M. CARBONE, *L'affidamento della tutela alla madre: da Teodosio I (CTh. 3.17.4) a Giustiniano (Nov. 118.5)*, in *Iuris Antiqui Historia*, 5, 2013, p. 121 ss.; EAD., *La prevalenza della madre nella chiamata alla tutela. Un aspetto innovativo della Lex Romana Burgundionum*, in S. GIGLIO (a cura di), *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana*, vol. XX, *Roma e Barbari nella tarda antichità*, Roma, 2015, p. 357 ss., ove la studiosa afferma: “Anche se si continua a discutere circa il periodo nel quale tale principio avrebbe cominciato a trovare attuazione, è certo comunque che, nel 390 d.C., una costituzione di Teodosio I, trädita da CTh. 3.17.4, ha legittimato le madri, che ne avessero fatto richiesta, ad essere nominate tutrici dei loro figli a determinate condizioni”. In modo condivisibile, tuttavia, per la studiosa, una piena capacità delle madri romane alla tutela si avrà solo con Nov. 118, ispirata, probabilmente, da principi di origine germanica; G. BARLOTTI, *La nomination de la tutrice dans Las Siete Partidas: contribution à l'étude de l'influence du droit romain sur la place de la femme dans le droit médiéval hispanique*, in *e-Spania*, 36, 2020, online.

ad tutelam, si quis ex his videbitur aut deceptus facultatibus aut moribus vilis, admitti non poterit, ne minorum bona depereant: sed illi accedant in tutelam, qui integritate mentis et certa propinquitate iunguntur [...].

Teodosio I si rivolge al prefetto del pretorio d'Oriente Flavio Eutolmio Taziano, specificando che le madri vedove avrebbero potuto richiedere di essere amministratrici dei beni dei figli. Tuttavia, viene chiarito che prima che fosse pervenuto l'assenso all'esercizio di tale tutela, le *matres* in questione avrebbero dovuto dichiarare che non avrebbero contratto un nuovo matrimonio. Viene, inoltre, affermato che avrebbero potuto effettuare tale *petitio* solo le madri maggiorenni quando non vi fosse un *tutor legitimus*³, ovvero quando questi fosse stato esonerato per qualche ragione.

Tale provvedimento, dunque, avrebbe rappresentato, secondo quest'impostazione, una novità nel campo del diritto a favore delle madri, soggetta a particolari condizioni. Un diverso filone⁴, tuttavia, ha ritenuto che una limitata capacità a tale esercizio fosse già stata riconosciuta nei secoli precedenti, fondando tale tesi, in particolare, su un passo di Lucio Nerazio Prisco, Ner. 3 reg. D. 26, 1, 18. La costituzione del 390, dunque, avrebbe rappresentato solo indicazioni più stringenti ad un fenomeno già in atto.

³ Sulla portata di tale locuzione cfr. G. CRIFÒ, *Sul problema della donna tutrice in diritto romano classico*, in *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, 67, 1964, p. 87 ss.

⁴ Cfr. su tutti CRIFÒ, *Sul problema della donna tutrice in diritto romano classico*, cit., p. 87 ss.; ID., *Ancora sulla donna tutrice in diritto romano classico*, in *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, 68, 1965, p. 337 ss.; ID., «Jus jurandum in litem» e tutela materna (Ulp. D. 12, 3, 4 pr.), in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Macerata*, 28, 1966, p. 1 ss. (= in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, vol. I, *Rievocazioni Filosofia e Storia del diritto*, *Diritto romano*, *Storia delle idee*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 171 ss. da cui si cita); ID., *La donna e la tutela*, in *Labeo* 28, 1982, 1, p. 52 ss., che rappresenta una recensione alla monografia di Masiello di cui si tratterà innanzi. In senso analogo cfr. F. SAMPER POLO, *De bonis libertorum. Sobre la concurrencia sucesoria del patrono con los hijos del liberta*, in *Anuario de Historia del Derecho Español*, 41, 1971, p. 182, nt. 91; L. DESANTI, *De confirmando tutore vel curatore*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 149, nt. 7; L. GAGLIARDI, *La madre tutrice e la madre ἐπακολούθητρα: osservazioni sul rapporto tra diritto romano e diritti delle province orientali*, in *Index*, 40, 2012, p. 423 ss.; ID., *The Mother as Guardian of her Children in Rome and in the Oriental Provinces of the Empire*, in U. YIFTACH-M. FARAGUNA (a cura di), *Legal Documents in Ancient Societies*, vol. VI, *Ancient Guardianship: Legal Incapacities in the Ancient World*, Trieste, EUT, 2017, p. 221 ss.

Un diverso approccio, in verità, fu adoperato da Masiello⁵, il quale sganciandosi da nette affermazioni sul principio della facoltà muliebre *de quo*, ha approfondito i casi di donne tutrici attraverso le varie fasi dell'esperienza giuridica romana. Tale ricerca si è soffermata anche sui contesti culturali nell'analisi delle sparute fonti giuridiche sul tema, mostrando come, nel periodo storico compreso tra i principati di Nerva e dei Severi, vi fossero alcune fasi favorevoli ed altre avverse al fenomeno in questione⁶.

Le fonti in nostro possesso, inoltre, testimonierebbero che per il diritto locale dell'Egitto romano⁷, nei primi due secoli d.C., fosse concesso alle donne di poter esercitare la tutela. Il lessema maggiormente utilizzato

⁵ Vd. T. MASELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, Napoli, Jovene, 1979, seguito *ex variis* da G. LUCHETTI, *La legislazione imperiale nelle istituzioni di Giustiniano*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 96, nt. 121; V. SÁIZ LÓPEZ, *La relación materno-filial por consaguinidad y su naturaleza jurídica, del derecho romano a la tradición romanística medieval*, in *Revista Internacional de Derecho Romano*, 7, 2011, online, p. 319 ss.

⁶ Il lavoro accese anche un dibattito sul tema, su cui si vd. P.L. ZANNINI, Rec. a MASELLO T., *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi* [Pubbl. Fac. Giur. Univ. Bari, 49] (Napoli, Jovene, 1979) p. X+107, in *Iura*, 30, 1979, p. 157 ss.; R. VIGNERON, Rec. a T. Masiello, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*. Editore Jovene, Napoli 1979, 8^o, 107 S., in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Romanistische Abteilung*, 97, 1980, p. 415 ss. con un plauso al metodo adoperato per la ricerca, ma alcune critiche; O. DILIBERTO, rec. a MASELLO T., *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, Pubbl. Fac. giuridica dell'Università di Bari, Napoli, 1979, p. X-107, in *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, 84, 1981, p. 296 ss.; CRIFÒ, *La donna e la tutela*, cit., p. 52 ss.

⁷ A tal proposito deve essere presa in considerazione l'influenza greca nel diritto locale egiziano della prima età romana, su cui cfr. R. TAUBENSCHLAG, *Die Geschichte der Rezeption des griechische Privatrechts in Aegypten*, in *Atti del IV Congresso internazionale di papirologia*. Firenze, 28 aprile-2 maggio 1935, Milano, Cisalpino-Goliardica, 1936, p. 259 ss. (= in ID., *Opera minora*, vol. I, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1959, p. 573 ss.); ID., *The Ancient-Greek-City Laws in Ptolemaic Egypt*, in *Actes du V Congrès international de papyrologie*. Oxford, 30 août-3 septembre 1937, Bruxelles, Fondation égyptologique reine Élisabeth, 1938, p. 471 ss. (= in ID., *Opera*, vol. I, cit., p. 601 ss.); C. PRÉAUX, *Sur la réception des droits dans l'Égypte gréco-romaine*, in *Revue Internationale des Droits de l'Antiquité*, 5, 1950, p. 349 ss.; F. PRINGSHEIM, *Geltungsbereich und Wirkung des altgriechischen Rechts*, in *Ἀρχαίων Ἰδιοτικού Δικαίου* 15, 1952, p. 60 ss.; J. MÉLÈZE MODRZEJEWSKI, *What Is Hellenistic Law? The Documents of the Judaean Desert in the Light of the Papyri from Egypt*, in R. KATZOFF-D. SCHAPS (a cura di), *Law in the Documents of the Judaean Desert*, Leiden-Boston, Brill, 2005, p. 7 ss.; GAGLIARDI, *La madre tutrice e la madre ἐπακολουθήτρια*, cit., p. 423 ss.

in questi documenti è ἐπίτροπος, presente anche nei Basilici, ma è verosimile ritenere, come sostenuto da Gagliardi⁸, che anche laddove leggiamo il termine φροντίστρια siamo in presenza di un caso analogo di tutela da parte di una *mulier*. Inoltre, alcuni testamenti romani dall'Egitto, in lingua latina, recentemente riediti da Colella⁹, sembrerebbero testimoniare che anche il termine *aneclogista*¹⁰ fosse connotato di tale significato.

Tale incidenza potrebbe suggerire una graduale influenza provinciale¹¹ all'interno del diritto dell'Urbe, corroborata da:

Gai. 12 *ad ed. prov.* D. 26, 1, 16 pr.: *Tutela plerumque virile officium est.*

Il passo, infatti, escerpito proprio dal commentario all'editto provinciale, afferma che la tutela è un compito *plerumque*¹² maschile, sottintendendo una possibilità residuale riservata alle donne.

A tal proposito, tuttavia, la menzionata testimonianza di Ner. 3 *reg.* D. 26, 1, 18 – a me sembra – non è stata analizzata con la giusta

⁸ Cfr. GAGLIARDI, *La madre tutrice e la madre ἐπακολουθήτρια*, cit., p. 425 ss.; ID., *The Mother as Guardian of her Children in Rome*, cit., p. 231 ss. a differenza della ἐπακολουθήτρια, ossia la donna che non sostituiva integralmente il tutore di sesso maschile, ma semplicemente si affiancava a lui nella gestione.

⁹ Ci si riferisce a ChLA X 412 e P.Mich. VII 439, su cui vd. L.C. COLELLA, *I testamenti dei cittadini romani d'Egitto tra storia sociale e prassi giuridica. Dal I secolo d.C. a Severo Alessandro*, Wiesbaden, Harrassowitz, 2024, p. 135 ss. per l'ipotesi e p. 174 ss. e 207 ss. per le riedizioni dei papiri.

¹⁰ Sull'utilizzo nei papiri di tale lessema vd. su tutti O. MONTEVECCHI, *ANEKΛΟΙΣΤΟΣ - ANEΠΙΤΡΟΠΕΥΤΟΣ*, in *Aegyptus* 77, 1997, n. 1-2, p. 43 ss.

¹¹ Cfr. *ex variis* LA PIRA, *Riflessi provinciali nel diritto tutelare classico romano*, cit., p. 73; MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 32 ss. e DILIBERTO, rec. a MASIELLO T., *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 299, i quali ritengono plausibile la ricezione del solo istituto dell'ἐπακολουθήσις, mentre per SOLAZZI, *L'istituto greco-egizio della madre ἐπακολουθήτρια e il diritto romano*, cit., p. 426 tale ricezione sarebbe potuta avvenire solo nel diritto giustiniano o tutt'al più nel diritto postclassico. *Contra* in particolar modo per quanto concerne l'istituto della ἐπακολουθήσις cfr. su tutti FREZZA, *La capacità delle donne all'esercizio della tutela nel diritto romano classico e nei papiri greco-egizi*, cit., p. 385; ID., *La donna tutrice e la donna amministratrice di negozi tutelari nel diritto romano classico e nei papiri greco-egizi*, cit., p. 350 ss.; GAGLIARDI, *La madre tutrice e la madre ἐπακολουθήτρια*, cit., 446; ID., *The Mother as Guardian of her Children in Rome*, cit., 238.

¹² Sebbene sull'utilizzo tale avverbio non siano mancate ipotesi, anche recenti, di corruzione testuale, come si legge in J.G. WOLF, *Interpolationen in den Digesten*, in *Studia et Documenta Historiae et Iuris*, 79, 2013, p. 38.

attenzione. Essa, infatti, se posta in relazione ad altri testi, può offrirci una prospettiva nuova e diversa sull'individuazione del momento iniziale in cui fu riconosciuto alle madri romane, sebbene in via eccezionale, di poter esercitare l'istituto della tutela.

2. *Un approfondimento sulla regula di Nerazio*

Soffermiamoci, dunque, sul lacerto in questione:

Ner. 3 reg. D. 26, 1, 18: *Feminae tutores dari non possunt, quia id munus masculorum est, nisi a principe filiorum tutelam specialiter postulent.*

Il giurista afferma che le donne non possono essere nominate tutrici, perché si tratta di un *munus* maschile, a meno che le stesse non richiedano al *princeps*, in via eccezionale, la tutela dei figli.

In passato la portata innovativa del frammento era stata messa in discussione, perché la parte finale *nisi-postulent* fu considerata un'aggiunta compilatoria alla luce di ulteriori fonti, soprattutto severiane¹³, che attestavano un'impossibilità per le donne all'esercizio della tutela.

¹³ Come osserveremo *infra* C. 5, 35, 1 e Pap. 4 quaest. D. 26, 2, 26 pr. Un primo accenno al problema si legge in Muc. lib. sing. ὁρων D. 50, 17, 73 pr.: *Quo tutela redit, eo et hereditas pervenit, nisi cum feminae heredes intercedunt.* Per il giurista repubblicano l'intervento di eredi di sesso femminile era l'unico caso in cui si sdoppiava la posizione di tutore ed erede legittimo. Vi è stata una cospicua discussione in dottrina sull'argomentazione dalla tutela all'eredità, laddove i giuristi più comunemente solevano agire in senso contrario. Sul punto cfr. *ex variis* A. SCHULTING, *Notae ad Digesta seu Pandectas*, a cura di N. SMALLEN, Batavorum Lugdunum, Honkoopius, 1835, p. 837; S. SOLAZZI, *La legge delle XII Tavole sulla tutela e un'ipotesi del Bonfante*, in *Scritti vari dedicati al prof. Carlo Arnò nel XXX anno di insegnamento del diritto romano nella R. Università di Modena 1898-1927*, Modena, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Modena, 1928, p. 46 ss. (= in *Id.*, *Scritti III*, cit., p. 219 ss. da cui si cita); R. D'ANCONA-G. BAVIERA, *Commentario alle Pandette di Federico Glück tradotto ed arricchito di copiose note e confronti col Codice Civile del Regno d'Italia*, vol. XXVI, a cura di F. SERAFINI-P. COGLIOLO-C. FADDA, Milano, Leonardo Vallardi, 1907, tit. IV, § 1316, p. 278, nt. 11; A. WATSON, *The Law of Persons in the Later Roman Republic*, Oxford, Oxford Clarendon Press, 1967, p. 118 ss.; MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit.,

Tuttavia, Crifò¹⁴ aveva superato tale critica¹⁵, ritenendo che la fonte in questione non mettesse in discussione la regola generale, intendendo il termine *munus* come un peso che avrebbero dovuto sopportare i *vires*. A suo giudizio, dunque, la questione viene posta da una diversa prospettiva, non già incentrata sulla rilevanza dell'*officium*, ma sulla gravosità del compito, ragione per la quale veniva affidato generalmente agli uomini. La madre, però, in via eccezionale poteva richiedere di sopportare il “peso” ed essere, dunque, ammessa alla tutela del proprio figlio.

Per lo studioso¹⁶, dunque, si tratta di un caso di tutela dativa, intesa nel senso previsto da Gai. 1, 185¹⁷, ossia in assenza di altro tutore, su concessione del pretore e della maggioranza dei tribuni della plebe, grazie alla *Lex Atilia* o, in provincia, dal governatore grazie ad una *Lex Iulia* e ad una *Lex Titia*, o ad una *Lex Iulia et Titia*¹⁸.

In altre parole, seguendo tale ricostruzione, il lacerto di Nerazio non proverebbe null'altro, se non che le donne non potessero essere tutrici dative a meno che mancasse altra persona idonea (di sesso maschile) ad esser data come tutore. Prima dell'emanazione della *Lex Atilia de tutore dando*, invece, mancando il tutore legittimo o testamentario, l'impubere era affidato, di fatto, alla madre.

Già Arangio-Ruiz¹⁹ aveva sostenuto che il diritto antico, in man-

p. 6 ss.; M.A. MESSANA, *Sui libri definitionum di Emilio Papiniano. Definitio e definire nell'esperienza giuridica romana*, in *Annali del seminario giuridico dell'Università di Palermo*, 45, 1998, n. 2, p. 108 ss.; E. STOLFI, *Commento ai testi. Il liber singularis horon*, in J.-L. FERRARY-A. SCHIAVONE-E. STOLFI, *Quintus Mucius Scaevola. Opera*, Roma, L'Erma di Bretschneider, 2018, p. 359 ss.; G.M. OLIVIERO NIGLIO, *Hereditas e tutela. Testimonianze di un legame antico*, in *Teoria e Storia del Diritto Privato*, 2019, p. 4 ss. online.

¹⁴ Cfr. CRIFÒ, *Sul problema della donna tutrice in diritto romano classico*, cit., p. 98 ss.

¹⁵ Tuttavia, anche successivamente non sono mancate ipotesi di corruzione del testo. Si vd. in particolare, R. GREINER, *Opera Neratii. Drei Textgeschichten*, Karlsruhe, C.F. Müller, 1973, p. 118 ss. Sul punto, però, vd. i rilievi di MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 13 ss.

¹⁶ Cfr. CRIFÒ, *Sul problema della donna tutrice in diritto romano classico*, cit., p. 127 ss.

¹⁷ Gai. 1, 185: *Si cui nullus omnino tutor sit, ei datur in urbe Roma ex lege Atilia a praetore urbano et maiore parte tribunorum plebis, qui Atilianus tutor vocatur; in provinciis vero a praesidibus provinciarum lege Iulia et Titia*.

¹⁸ Cfr. V. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto romano*¹⁴, Napoli, Jovene, 1989, p. 495.

¹⁹ Cfr. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto romano*¹⁴, cit., p. 494 ss.

canza di tutore, consentiva che il *pupillus sui iuris* fosse abbandonato a sé stesso o alla madre e ai suoi parenti, che in via di fatto lo educavano. In tal senso testimonierebbe – secondo Crifò – un passo di Seneca:

Sen. *Cons. ad Marc.* 24, 1: *Pupillus relictus sub tutorum cura usque ad quartum decimum annum fuit, sub matris tutela semper. Cum haberet suos penates, relinquere tuos noluit et in materno contubernio, cum vix paternum liberi ferant, perseveravit.*

In questo passaggio, escerpito dalla *consolatio* a Marcia per la prematura scomparsa del figlio Metillo, il filosofo cordovano afferma che il giovane, una volta morto il padre, era rimasto sino ai quattordici anni sotto la custodia dei tutori e sempre sotto la *tutela* della madre.

Tuttavia, l'andamento del testo non mi sembra possa provare ai nostri fini²⁰, in quanto la parte successiva chiarisce la natura di tale *tutela*. Essa è soltanto un'assistenza materiale, in quanto viene affermato che il giovane Metillo, pur avendo una propria abitazione (rappresentata metaforicamente dall'immagine dei Penati), aveva scelto di vivere nella casa materna, quando solitamente i figli a mala pena sopportano di vivere col padre.

La *tutela* di cui si legge in Ner. 3 *reg.* D. 26, 1, 18, nello stato in cui ci è pervenuto, appare essere, invece, una tutela giuridica piena e, inoltre, differente da quella del *tutor Atilianus* di cui si legge in Gai. 1, 185. La *lex* repubblicana, infatti, consentiva, in assenza di altro tutore, che i tribuni e il pretore scegliessero la persona più idonea a ricoprire l'incarico di *tutor*, mentre la *regula* di Nerazio ascrive alla *potestas* del *princeps* la facoltà di concedere, su richiesta dell'interessata, l'esercizio di una tutela che contravveniva al divieto generale.

Invero, si deve riconoscere che la ricostruzione di Crifò è conforme al dettato della costituzione di Teodosio I che abbiamo già osservato²¹ e di quella giustiniana del 530 contenuta in C. 5, 35, 3²²,

²⁰ In senso conforme, attraverso una diversa argomentazione cfr. O. SACCHI, *La 'virgo' del Quirinale e la tutela mulierum. Ipotesi ricostruttive*, in *Ius Antiquum*, 15, 2005, n. 1 p. 18 ss.

²¹ Vd. *supra* par. 1.

²² C. 5, 35, 3, 2: *Si enim in filiis iustis, in quibus et testamentariae et legitimae sunt tutelae, tamen matribus (his deficientibus) ad providentiam filiorum suorum venire conceditur, multo magis in huiusmodi casibus, ubi legitima tutela evanescit, saltem alias eis dari humanissimum est.* Correttamente CARBONE, *L'affidamento della tutela*

diversamente dalla successiva Nov. 118, 5²³ del 543 la quale, invece, prevede che *mater* e *avia* potessero essere chiamate *ex lege* alla tutela di figli e nipoti, essendo preferite rispetto ai parenti collaterali.

A mio avviso, però, su questo punto è necessaria qualche discussione ulteriore, proprio al fine di chiarire la portata dell'innovatività della *regula* di Nerazio, già affermata da Masiello²⁴ e da Scarano Ussani²⁵.

In modo condivisibile, il primo ha ritenuto che il testo del giurista si riferisca alle sole due forme di tutela per cui è prevista una *datio*, ossia

alla madre: da Teodosio I (CTh. 3.17.4) a Giustiniano (Nov. 118.5), cit., p. 125, e ivi nt. 4 ha sottolineato che la specificazione tra parentesi è di fondamentale importanza, perché chiarisce, ai fini della concessione alla mater di poter effettuare la postulatio, che tutore testamentario o legittimo non vi fossero o fossero venuti meno.

²³ Nov. 118, 5: Ἐξ ὧν δὲ περὶ τῆς κληρονομίας εἰρήκαμέν τε καὶ διετυπώσαμεν, καὶ τὰ περὶ τῆς ἐπιτροπῆς δηλα καθέστηκε. θεσπίζομεν γὰρ ἕκαστον κατὰ τὸν βαθμὸν καὶ τὴν τάξιν, καὶ ἢ πρὸς τὴν κληρονομίαν καλεῖται ἢ μόνος ἢ μετ' ἐτέρων, καὶ τὸ λειτούργημα τῆς ἐπιτροπῆς ὑπελθεῖν, οὐδεμιᾶς οὐδὲ ἐν τούτῳ τῷ μέρει διαφορᾶς εἰσαγομένης ἐκ τῶν adgnatων ἢ cognatων δικαίων, ἀλλὰ πάντων ὁμοίως εἰς τὴν ἐπιτροπὴν καλουμένων τῶν τε δι' ἀρρενογονίας τῶν τε διὰ θηλυγονίας τῶ ἀνήβω συναπτομένων. ταῦτα δὲ λέγομεν, εἰ ἄρρενες καὶ τέλειοι τὴν ἡλικίαν εἴησαν καὶ ὑπὸ μηδενὸς νόμου κωλοῦνται τὴν ἐπιτροπὴν ὑπελθεῖν μηδὲ ἐξκουσάτιον ἀρμοζούσῃ αὐτοῖς κέχρηται. ταῖς γὰρ γυναιξὶ καὶ ἡμεῖς ἀπαγορεύομεν τὰ τῆς ἐπιτροπῆς ὑπελθεῖν λειτουργήματα, εἰ μὴ μήτηρ ἢ μάμηρ εἴη· ταύταις γὰρ μόναις κατὰ τὴν τῆς κληρονομίας τάξιν καὶ τὴν ἐπιτροπὴν ὑπελθεῖν ἐφίεμεν, ἂν ἐν ὑπομνήμασι καὶ γάμοις ἐτέροις καὶ τῇ βοηθείᾳ τοῦ Βελλειανείου δόγματος ἀπαγορεύσωσι. ταῦτα γὰρ φυλάττουσαι πάντων τῶν ἐκ πλαγίου συγγενῶν εἰς τὴν ἐπιτροπὴν προτιμηθήσονται, τῶν testamentariῶν μόνων ἐπιτρόπων προλαμβανόντων αὐτάς· τὴν γὰρ τοῦ τελευτήσαντος βούλησίν τε καὶ ἐπιλογὴν προτιμᾶσθαι βουλόμεθα. εἰ δὲ πολλοὶ τὸν αὐτὸν τῆς συγγενείας ἔχοντες βαθμὸν καλοῦνται πρὸς τὴν ἐπιτροπὴν, κελεύομεν αὐτοὺς κοινῇ συνελθόντας παρὰ τῷ ἄρχοντι, ᾧ τούτου μέλει τοῦ μέρους, ἓνα ἢ καὶ πλείονας, ὅσοι πρὸς τὴν διοίκησιν τῆς οὐσίας ἀρκοῦσιν, ἐξ αὐτῶν ἐπιλέξασθαι καὶ ὀνομάσαι, καὶ τοῦτον ἢ τούτους τὰ τοῦ ἀνήβου πράγματα διοικεῖν, τοῦ τῆς ἐπιτροπῆς κινδύνου πᾶσιν ἐπικειμένου τοῖς πρὸς τὴν ἐπιτροπὴν καλουμένοις, καὶ τῶν οὐσιῶν αὐτῶν σωπηρῶς ὑποκειμένων τῷ ἀνήβῳ ὑπὲρ ταύτης τῆς διοικήσεως. Cfr. sul testo, per quanto concerne gli aspetti della donna tutrice, su tutti G. CRIFÒ, *Rapporti tutelari nelle Novelle giustiniane*, Napoli, Morano Editore, 1965, in particolar modo pp. 22 e 98 ss.; CARBONE, *L'affidamento della tutela alla madre: da Teodosio I (CTh. 3.17.4) a Giustiniano (Nov. 118.5), cit., p. 126 ss.* Per il contesto storico-politico vd. R. LAMBERTINI, *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, Milano, Giuffrè, 1977, *passim*.

²⁴ Cfr. MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 11 ss.

²⁵ Cfr. V. SCARANO USSANI, *I «beneficia principalia» in un dibattito fra primo e secondo secolo*, in *Labeo* 27, 1981, 3, p. 326, nt. 42.

la *tutela testamentaria* e la *tutela atiliana*. In effetti, sicuramente non si tratta di una *tutela legitima* sulla base di quanto riferito da Ulpiano:

Ulp. 35 *ad ed.* D. 26, 4, 5 pr.: *Legitimos tutores nemo dat, sed lex duodecim tabularum fecit tutores.*

Dalla lettura del lacerto si evince che nessuno può *dare* tutori *legitimi*, ma la legge delle XII Tavole *fecit* i tutori. Essa, dunque, stabiliva i criteri attraverso i quali poter scegliere il *tutor*, in assenza di una volontà espressa da parte del *de cuius*.

Per quanto riguarda, dunque, il contenuto di Ner. 3 *reg.* D. 26, 1, 18, la disciplina rientra in una particolare forma di tutela dativa. Sarebbe potuto accadere, infatti, o che il *pater* avesse nominato *iniuste* la madre della prole nel testamento, oppure che non vi fosse alcuna volontà testamentaria espressa in tal senso, ma in ogni caso poteva avvenire una *datio* su istanza dell'interessata.

Per entrambe le casistiche, tuttavia, la lettura della *regula* non consente di escludere la possibilità che il *princeps* potesse concedere alla *mater* di esercitare la tutela sul figlio, anche senza provvedere alla ricerca di un *tutor legitimus* tra gli agnati di sesso maschile. Nonostante la disposizione delle XII Tavole preveda, infatti, che, in assenza di disposizione testamentaria, si debba operare in tal senso²⁶, l'avverbio *specialiter* sembrerebbe indicare un'eccezione alla regola generale²⁷ secondo la quale la *tutela* è un *munus masculorum*. Orbene, non si può escludere in modo così netto che il *princeps* fosse obbligato a ricercare un *adgnatus* da preferire alla *mater*.

In effetti, la regola di Nerazio, rispetto all'osservata CTh. 3, 17, 4 (= C. 5, 35, 2) non scardina la regola generale per cui le donne non possono esercitare la tutela, ma chiarisce che possono esservi eccezioni, fondate soltanto sulla *voluntas principis*. In questo senso, dunque, il *beneficium* non sembra essere connotato da caratteristiche di generalità ed astrattezza con contorni predefiniti, come avviene per la disciplina tardoantica, ma era rimesso all'arbitrio del potere imperiale.

²⁶ Gai. 1, 155-156: *Quibus testamento quidem tutor datus non sit, iis ex lege XII tabularum agnati sunt tutores, qui vocantur legitimi. Sunt autem agnati per virilis sexus personas cognatione iuncti, quasi a patre cognati, veluti frater eodem patre natus, fratris filius neposve ex eo, item patruus et patrui filius et nepos ex eo. [...].*

²⁷ Cfr. in tal senso MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 20 ss.

A tal proposito Scarano Ussani²⁸ ha sostenuto che la volontà del *princeps* poteva introdurre una deroga al principio consolidato dalla *scientia iuris*, con la conseguenza che l'“istituto” antico della *tutela* come *munus masculorum* sarebbe stato, così, sradicato dal costume comune.

Bisogna concordare, tuttavia, con le conclusioni di Masiello²⁹, secondo il quale proprio il termine *specialiter* sembrerebbe testimoniare una limitata opportunità di concedere, da parte dell'imperatore, la possibilità alle donne di essere tutrici.

Lo studioso ha posto l'accento, in particolare, sulla *postulatio tutelae* e l'eventuale concessione di un beneficio da parte dell'imperatore. Orbene, seppur sia vero che il *princeps* non sottostava ad altro vincolo se non la sua stessa discrezionalità, un ripetuto atto contrario alla regola avrebbe minato le fondamenta della stessa, che, invece, non viene discussa da Nerazio.

Tuttavia, non sembra plausibile sostenere che il criterio speciale descritto fosse un'ipotesi astratta mai verificatasi nella prassi. Il dato che il giurista traiano-adrianeo, accanto alla regola generale, abbia sentito la necessità di far riferimento all'eccezione testimonia che vi era stato qualche caso in cui gli imperatori avevano acconsentito alle richieste delle *matres*.

Chiariti tali aspetti, si deve ricordare, però, che il problema maggiore sollevato, a proposito della credibilità di Ner. 3 *reg.* D. 26, 1, 18, risiede nelle testimonianze più tarde come Pap. 4 *quaest.* D. 26, 2, 26 pr.³⁰ e un rescritto imperiale, che sembrerebbero escludere la possibilità per una donna di essere tutrice.

Conviene soffermarci, in particolare, sulla costituzione alla quale si è accennato:

C. 5, 35, 1: *Imp. Alexander A. Otaciliae. Tutelam administrare virile munus est, et ultra sexum femineae infirmitas tale officium est. PP. x k. Oct. Iuliano et Crispino cons.*

²⁸ Cfr. SCARANO USSANI, I «beneficia principalia» in un dibattito fra primo e secondo secolo, cit., p. 326, nt. 42.

²⁹ Cfr. MASIELLO, La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi, cit., p. 38 ss.

³⁰ Pap. 4 *quaest.* D. 26, 2, 26 pr.: *Iure nostro tutela communium liberorum matri testamento patris frustra mandatur, nec, si provinciae praeses imperitia lapsus patris voluntatem sequendam decreverit, successor eius sententiam, quam leges nostrae non admittunt, recte sequitur.*

L'imperatore Alessandro Severo rivolgendosi ad una donna di nome Otacilia, chiarisce che la tutela è un *virile munus* e non può essere esercitato dalle donne a causa dell'*infirmitas sexus*.

Come sottolineato da Masiello³¹, tuttavia, il provvedimento del 224, unico rescritto a noi noto sulla questione (ed in modo analogo Pap. 4 *quaest.* D. 26, 2, 26 pr.), si iscrive in un periodo successivo ed avverso al fenomeno della donna tutrice³², al contrario di quello in cui vive ed opera Nerazio.

Si può sottolineare, inoltre, che, se la questione fosse stata pacifica e non vi fossero stati casi precedenti in cui qualche *princeps* avesse effettivamente concesso la possibilità che vi fosse una *tutrix*, il tentativo della donna sarebbe stato irragionevole.

A ciò può aggiungersi che nel provvedimento di Alessandro Severo non viene specificato se Otacilia fosse *mater*. La *regula* espressa da Nerazio, infatti, vigeva solo per le madri e questa limitazione non sembrerebbe essere mutata nei secoli successivi. Infatti, oltre a quanto abbiamo osservato nell'*incipit* del lavoro, a proposito di CTh. 3, 17, 4 (= C. 5, 35, 2), anche il successivo provvedimento di Giustiniano del 530 (contenuto in C. 5, 35, 3³³) riconosce alla sola *mater* la possibilità di essere tutrice, e la successiva novella del *princeps* del 543 (Nov. 118, 5), estende il diritto solo all'*avia*. In tutti questi provvedimenti, inoltre, come accennato nell'*incipit*, a proposito della costituzione di Teodosio I, viene chiarito che la madre (o la nonna) avrebbe dovuto dichiarare che non avrebbe contratto un nuovo matrimonio.

Si potrebbe, pertanto, congetturare, con la dovuta cautela, che la

³¹ Cfr. MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 39.

³² Secondo P. GIUNTI, *Il ruolo sociale della donna romana in età imperiale: tra discriminazione e riconoscimento*, in *Index*, 40, 2012, p. 367 la costituzione di Alessandro Severo avrebbe ribadito il principio tradizionale alla luce di talune incertezze della prassi e ad alcuni ondeggiamenti interpretativi di cui Nerazio era testimone.

³³ C. 5, 35, 3 pr.: *Imp. Iustinianus A. Iuliano pp. Si pater secundum nostram constitutionem naturalibus liberis in his rebus, quae ab eo in eos profectae sunt, tutorem non reliquerit, mater autem voluerit eorum, sive masculi sunt sive feminae, subire tutelam, ad exemplum legitimae subolis liceat ei hoc facere, quatenus actis sub competenti iudice intervenientibus iuramentum antea praestet, quod ad nuptias non perveniat, sed pudicitiam suam intactam conservet et renuntiet senatus consulti Velleiani praesidio omnique alio legitimo auxilio suamque substantiam supponat.* D. XV k. April. Constantinopoli Lampadio et Oreste vv. CC. cons.

costituzione contenuta in C. 5, 35, 1 fosse stata inserita dai compilatori per specificare che, al di là della rubrica di C. 5, 35 *Quando mulier tutelae officio fungi potest*, vigesse un generale divieto per la donna di esercitare la *tutela*, ad eccezione di quella della *mater* sui propri figli, a particolari condizioni. Sul punto, tuttavia, la fonte non consente di effettuare nette affermazioni in tal senso.

3. *L'occasione e l'opportunità della regula: tra infirmitas sexus e necessità di certezza del ius*

È necessario, tuttavia, approfondire alcuni aspetti della *regula*, al fine di enucleare le ragioni per cui si era resa opportuna.

Al fine di rendere possibile alla madre l'esercizio della tutela, era necessario che essa non fosse sottoposta, a sua volta, a nessun tutore nella gestione del proprio patrimonio. Per tale ragione, oltre ad aver compiuto la maggior età, come chiarito da CTh. 3, 17, 4 (= C. 5, 35, 2), al fine di non subire la *tutela impuberum*, era necessario che la donna non fosse sottoposta alla *tutela mulierum*.

A tal proposito, com'è noto³⁴, nel 18 a.C. e nel 9 d.C. Augusto emanò due provvedimenti (rispettivamente *Lex Iulia de maritandis ordinibus* e *Lex Papia Poppaea*) che i giuristi solevano accomunare per contiguità di temi sotto il nome di *Lex Iulia et Papia*. Con questi interventi legislativi il *princeps*, oltre a sanzionare i *caelibes* (soggetti non coniugati) e gli *orbi* (coniugi senza prole), introdusse un complesso di diritti e privilegi in favore dei genitori, noto come *ius liberorum*.

Più nello specifico, alla ingenua che avesse almeno tre figli³⁵ fu concesso il privilegio di liberarsi del proprio tutore, ma per la libertà che volesse sottrarsi dal gogo del *tutor legitimus* ne servivano alme-

³⁴ Cfr. sul punto *ex variis* M. ZABŁOCKA, *Il 'ius trium liberorum' nel diritto romano*, in *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, 91, 1988, p. 361 ss.; EAD., *Osoba ludzka a "ius trium liberorum"*, in *Prawo Kanoniczne*, 40, 1997, n. 1-2, p. 249 ss.; F. BONIN, *Intra 'legem Iuliam et Papiam'. Die Entwicklung des augusteischen Eherechts im Spiegel der Rechtsquellenlehren der klassischen Zeit*, Bari, 2020, p. 282 ss.; E. BISIO, *Il «ius liberorum»: tra procreazione e concessione imperiale. Una prima ricognizione delle fonti*, in *Rivista di Diritto Romano*, 20, 2020, online, p. 127 ss.

³⁵ Gai. 1, 145: [...] *tantum enim ex lege Iulia et Papia poppaea iure liberorum tutela liberantur feminae* [...].

no quattro³⁶. Tali criteri non erano, però, così rigorosi, in quanto già sotto Ottaviano si cominciò a concedere il beneficio anche a soggetti che non possedevano i requisiti previsti per legge, come nel caso di Livia, moglie dello stesso *princeps*³⁷. Tali provvedimenti estensivi erano casi eccezionali e soggetti alla volontà dell'imperatore, ma successivamente Claudio estese il privilegio, in modo sistematico, anche alle donne che costruivano navi³⁸.

È, inoltre, lezione ormai acquisita³⁹ che lo stesso Claudio aveva

³⁶ Gai. 3, 44: *Sed postea lex Papia cum quattuor liberorum iure libertinas tutela patronorum liberaret [...]*; Tit. Ulp. 29, 3: *Lex Papia Poppaea postea libertas quattuor liberorum iure tutela patronorum liberavit [...]*. Più precisamente, però, la questione è esposta da Gai. 1, 194: *Tutela autem liberantur ingenuae quidem trium liberorum iure, libertinae vero quattuor, si in patroni liberorumve eius legitima tutela sint: nam et ceterae, quae alterius generis tutores habeant, velut Atilianos aut fiduciarios, trium liberorum iure tutela liberantur*. Cfr. sul punto ZABŁOCKA, *Il 'ius trium liberorum' nel diritto romano*, cit., p. 368 ss.

³⁷ Dio Cass. 55, 2, 5-6: [...] ἀλλ' ὁ μὲν προαπώλετο, ἡ δὲ δὴ Λιουία εἰκόνων τε ἐπὶ παραμυθία ἔτυχε, καὶ ἐς τὰς μητέρας τὰς τρεῖς τεκούσας ἐσεγράφη. οἷς γὰρ ἂν τὸ δαιμόνιον, εἴτ' οὖν ἀνδρῶν εἴτε γυναικῶν, μὴ δῶ τοσαυτάκις τεκνώσαι, τούτων τιςὶν ὁ νόμος, πρότερον μὲν διὰ τῆς βουλῆς νῦν δὲ διὰ τοῦ αὐτοκράτορος, τὰ τῶν <τρεῖς> γεγεννηκότων δικαιώματα χαρίζεται, ὥστε σφᾶς μήτε τοῖς τῆς ἀπαιδίας ἐπιτιμίοις ἐνέχεσθαι καὶ τὰ τῆς πολυπαιδίας ἄθλα πλὴν ὀλίγων τινῶν καρποῦσθαι.

³⁸ Svet. *Claud.* 18-19: [...] *et naves mercaturae causa fabricantibus magna com-moda constituit pro condicione cuiusque: civis vacationem legis Papiae Poppaeae, Latino ius Quiritium, feminis ius IIII liberorum; quae constituta hodieque servantur*. Si fa probabilmente riferimento alle *dominae navium*, ossia donne armatrici, su cui cfr. per un esempio il lavoro di R. ORTU, *Dominae navium: il caso della vestale Massima Flavia Publicia*, in A.F. URICCHIO-M. CASOLA (a cura di), *Liber amicorum per Sebastiano Tafaro. L'uomo, la persona e il diritto*, vol. I, Bari, Cacucci Editore, 2019, p. 527 ss. Per un approfondimento più sistematico sulla legislazione di Claudio cfr. invece, su tutti P. BUONGIORNO, *Senatus consulta Claudianis temporibus facta. Una palinogenesi delle deliberazioni senatorie dell'età di Claudio (41-54 d.C.)*, Napoli, Esi, 2010, in particolare p. 93 ss.

³⁹ Cfr. *ex variis* G.A. SCHEURL, *In iure cessio tutelae*, in *Beiträge zum Bearbeitung des römischen Rechts*, vol. II.1, Erlangen, Adolf von Scheurl, 1854, p. 1 ss.; G. LONGO, s.v. *Lex Claudia de tutela*, in *Nov. Dig. It.*, vol. IX, a cura di A. AZARA-E. EULA, Torino, UTET, 1963, p. 804; P.L. ZANNINI, *Studi sulla tutela mulierum*, vol. I, *Profili funzionali*, Torino, Giappichelli, 1976, in particolare p. 11 nt. 1 per bibliografia precedente; Id., *Gaio antifemminista?*, in *Prospettive sistematiche nel diritto romano*, Torino, Giappichelli, 1976, p. 291 ss.; Id., *Studi sulla tutela mulierum*, vol. II, *Profili strutturali e vicende storiche dell'istituto*, Milano, Giuffrè, 1979, *passim*; Id., *Ancora sulla tutela mulierum*, in *Iura*, 32, 1981, p. 146 ss.; Id., *Quelques observations sur la tutelle des*

abolito la tutela legittima per le donne e successivamente Adriano, con il *senatusconsultum Tertullianum*, aveva reso possibile che le madri succedessero legittimamente ai propri figli. In tal modo, dunque, la madre avrebbe avuto anche un interesse economico personale nell'amministrazione patrimoniale dei figli, in quanto ella avrebbe ottenuto tali beni in eredità, nell'eventuale prematura morte della prole.

In quel torno di tempo, tra i principati di Augusto e Adriano, è stato sostenuto⁴⁰ che si scontrassero due modelli etici, entro cui si instaurava la condizione sociale della *mulier*: il primo della donna custode del focolare domestico e il secondo che propugnava un prototipo di donna più "emancipata".

Più nello specifico, durante l'epoca traiano-adrianea, in cui vive ed opera Nerazio, non mancarono *beneficia* concessi alle *feminae*. Un esempio in tal senso si ricava da Ulp. 18 *ad leg. Iul. et Pap.* D. 49, 14, 16⁴¹ e da Paul. 7 *ad leg. Iul. et Pap.* D. 49, 14, 13, 1⁴², in cui viene menzionato il provvedimento di Traiano che consentì alle donne di potersi

femmes, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 204, 1984, p. 719 ss.; ID., s.v. *Rapporti personali e patrimoniali fra coniugi (Diritto romano)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, p. 365 ss.; ID., *Ancora su «usu in manum convenire»*, in *Labeo* 45, 1999, 3, p. 412 ss.; F. MERCOGLIANO, *Sulla rilevanza giuridica della divisione dei sessi nell'esperienza romana*, in M. ZABŁOCKA-J. KRZYNÓWEK-J. URBANIK-Z. SŁUŻEWSKA (a cura di), *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, vol. II, Warszawa, Liber, 2000, p. 597 ss.; G. MELILLO, *Le Istituzioni di Giustiniano e la storia della tutela*, in *Iuris vincula. Studi in onore di Mario Talamanca*, vol. V, Napoli, Jovene, 2001, p. 351 ss.; ID., *La condizione femminile a Roma: due norme di Claudio*, in *Studia et Documenta Historiae et Iuris*, 68, 2002, p. 55 ss.; GIUNTI, *Il ruolo sociale della donna romana in età imperiale: tra discriminazione e riconoscimento*, cit., p. 342 ss.; A. LÓPEZ GÜETO, *Madres e hijos en el Derecho romano de sucesiones. Los senadoconsultos Tertuliano y Orficiano*, Madrid, Tecnos, 2017, in particolare p. 107 ss.; A. GRILLONE, *La "parità di genere" nella realtà imprenditoriale romana tra II e III secolo d.C.*, in *L'osservatorio sul diritto di famiglia*, 5, 2021, 3, p. 86 ss.

⁴⁰ Cfr. MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 25 ss.

⁴¹ Ulp. 18 *ad leg. Iul. et Pap.* D. 49, 14, 16: *Ait divus Traianus: «quicumque professus fuerit». «quicumque» accipere debemus tam masculum quam feminam: nam feminis quoque, quamvis delationibus prohibentur, tamen ex beneficio Traiani deferre se permissum est. nec non illud aequae non intererit, cuius aetatis sit is qui se defert, utrum iustae an pupillaris: nam pupillis etiam permittitur deferre se, ex quibus non capiunt.*

⁴² Paul. 7 *ad leg. Iul. et Pap.* D. 49, 14, 13, 1: *Idem postea edicto significavit, ut, quaecumque professa esset vel palam vel tacite relictum sibi quod capere non posset et*

autodenunciare al *fiscus* per aver ottenuto un'eredità illegittima, ricevendo come ricompensa metà della somma. La regola generale, infatti, non permetteva alle donne di poter effettuare *delationes* all'erario e, sebbene tale concessione consentisse al *fiscus* di recuperare più facilmente almeno parte delle somme dovute⁴³, si inseriva, comunque, in un processo che, proprio sotto tale imperatore, vide affermarsi il principio del *favor rei*, esteso alle donne, anche in ambito privatistico⁴⁴.

In questo quadro Nerazio, tuttavia, comunemente, viene considerato un giurista conservatore e, nello specifico, difensore dei poteri del *pater* e della famiglia su di lui incentrata⁴⁵.

A tal proposito, Masiello⁴⁶ ha ritenuto che, in particolare da Ner. 3 reg. D. 26, 1, 18, emergerebbe tale ideologia, poiché tale escerto farebbe trasparire “la contrapposizione, in termini naturalistici, fra due entità distinte *feminae* e *masculi*”. A suo parere, dunque, il giurista starebbe argomentando nel senso che, se una proprietà, come il *munus tutelae*, appartiene ad una delle due identità (i *masculi*) non potrebbe appartenere all'altra (le *feminae*) per il principio di non opposizione. Tuttavia, da parte del giurisperito vi sarebbe – secondo lo studioso – una lieve polemica sull'irrazionalità di alcune scelte politiche compiute dagli imperatori che, contrariamente alla logica, concedevano in alcuni casi alle donne di esercitare il *munus tutelae*. In altre parole, ci troveremmo di fronte ad un'affermazione di un ordine ‘naturale’ in cui le posizioni giuridiche sono graduate attraverso il sesso; richiamo a tale ordine che sarebbe più esplicito in un altro testo di Nerazio:

Ner. 1 membr. D. 27, 10, 9: *Cuius bonis distrabendis curatores facere senatus permisit, eius bona creditoribus vendere non permisit, quamvis creditores post id beneficium bona vendere mallent: sicut enim integra re potestas ipsorum est utrum velint eligendi, ita cum alterum elegerint, altero abstinere debent. mul-*

probasset iam id ad fiscum pertinere: etiamsi id non possideret, ex eo, quod redactum esset a praefectis aerario, partem dimidiam ferat.

⁴³ Cfr. MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 20 ss.

⁴⁴ Cfr. G. COPPOLA BISAZZA, *Traiano, l'affermarsi del principio del 'favor rei' e il suo consolidarsi anche in campo privatistico*, in *Teoria e Storia del Diritto Privato*, 12, 2019, online.

⁴⁵ Sul punto si vd., in particolare, V. SCARANO USSANI, *Valori e storia nella cultura giuridica fra Nerva e Adriano. Studi su Nerazio e Celso*, Napoli, Jovene, 1979, p. 76 ss.

⁴⁶ Cfr. MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 15 ss.

toque magis id servari aequum est, si etiam factus est curator, per quem bona distraherentur, quamvis nondum explicato eo negotio decesserit. nam et tunc ex integro alius curator faciendus est neque heres prioris curatoris onerandus, cum accidere possit, ut negotio vel propter sexus vel propter aetatis infirmitatem vel propter dignitatem maiorem minoremve, quam in priore curatore spectata erat, habilis non sit, possint etiam plures heredes ei existere neque aut per omnes id negotium administrari expediat aut quicquam dici possit, cur unus aliquis ex his potissimum onerandus sit.

In questa sede il giurista afferma che il senato non consentiva ai creditori di vendere in blocco i beni, quando erano stati nominati curatori per la vendita al dettaglio, indipendentemente dalla mutata volontà dei creditori. Prima di ogni intervento, infatti, i *creditores* avevano facoltà di scegliere come vendere i beni, ma una volta optata una modalità, non potevano ricorrere all'altra. Ciò, dunque, valeva anche quando i creditori avevano fatto nominare un curatore per la vendita al dettaglio, anche se questi era deceduto prima di portare a termine il compito. In quest'ultima occasione, infatti, si doveva nominare un altro curatore al fine di non far sopportare all'erede del precedente *curator* l'onere, poiché poteva accadere che questi non fosse adatto allo scopo o per l'*infirmitas sexus vel aetatis* o per il minore o maggior rango di cui era insignito il precedente curatore. Poteva anche accadere che ci fossero più eredi del *curator* deceduto e non era conveniente che quell'incarico fosse gestito da tutti congiuntamente, ovvero che fosse incaricato soltanto uno fra loro.

Il punto che qui interessa è quello relativo all'*infirmitas sexus*, in quanto bisogna tentare di coglierne il significato nel contesto del lacerto.

Secondo Masiello⁴⁷ il verbo *onero*, a proposito del peso da evitare agli eredi del curatore defunto, si contrapporrebbe ad un'*infirmitas* intesa secondo un significato materialistico biologico. L'incapacità delle donne prevista in Ner. 1 *membr.* D. 27, 10, 9 – a suo parere –, dunque, inerirebbe alla struttura complessiva psico-fisica del genere femminile, inadatta tanto ad esercitare la *tutela*, quanto a poter curare la vendita dei beni di un debitore. Le donne, dunque, non potrebbero essere tutrici perché la loro struttura psico-fisica – *sexus* – è più fragile di quella maschile e inidonea a gestire il *munus tutelae*. Ci trove-

⁴⁷ Cfr. MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 31 ss.

remmo, pertanto, di fronte al manifestarsi per *τόπος* di una ideologia “maschilista”, non più ancorata sul fragile e pericoloso terreno della superiorità intellettuale, ma a quello ben più sicuro e tangibile della diversità ed inferiorità del sesso femminile. Ciò si ricollegherebbe assai bene a quanto sostenuto da Scarano Ussani⁴⁸, ossia la difesa, da parte di Nerazio, del potere del *pater* e della famiglia su di lui incentrata.

Tuttavia, tale ricostruzione, che pur ha ricevuto molti consensi⁴⁹, non mi sembra convincente.

Già Diliberto⁵⁰ aveva notato che siffatta conclusione trova un ostacolo proprio nel riconoscimento, da parte del giurista traiano-adrianeo, di una possibilità per le donne, sebbene *specialiter*, di poter esercitare la tutela. Tale incidenza, infatti, porta a dubitare che Nerazio rappresentasse le tendenze accentratrici del *pater* e che al contempo fosse uno dei principali elaboratori dell'ideologia conservatrice⁵¹.

Inoltre, senza voler ricavare regole generali sulla *sexus infirmitas*⁵², tale perifrasi necessita di un'indagine intorno al significato proprio dell'“incapacità” a cui si fa riferimento.

Nerazio afferma che l'erede del curatore deceduto potrebbe non es-

⁴⁸ Vd. SCARANO USSANI, *Valori e storia nella cultura giuridica fra Nerva e Adriano. Studi su Nerazio e Celso*, cit., p. 76 ss.

⁴⁹ Cfr. *ex variis* i recenti lavori di GRILLONE, *La “parità di genere” nella realtà imprenditoriale romana tra II e III secolo d.C.*, cit., p. 88 e S. CASTAGNETTI, *L. Neratius Priscus. Membranarum libri VII*, Roma, L'Erma di Bretschneider, 2023, p. 228.

⁵⁰ Cfr. DILIBERTO, rec. a MASIELLO T., *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., p. 298.

⁵¹ Cfr. anche F. SITZIA, *Il conservatorismo di Nerazio*, in *Labeo*, 29, 1983, 1, p. 33 ss. secondo il quale, sebbene il giurista avesse un legame con i gruppi conservatori dell'aristocrazia italica, in alcune occasioni SCARANO USSANI, *Valori e storia nella cultura giuridica fra Nerva e Adriano. Studi su Nerazio e Celso*, cit., *passim* abbia “calcato la mano” nel voler mostrare come «conservatrici» anche soluzioni che non hanno tali connotati. A mio avviso ciò è vero anche per la bibliografia successiva che richiama questi studi.

⁵² Cfr. su tutti S. DIXON, *Infirmitas sexus: Womanly Weakness in Roman Law*, in *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, 52, 1984, 4, p. 343 ss.; R. QUADRATO, *Infirmitas sexus e levitas animi: il sesso “debole” nel linguaggio dei giuristi romani*, in F. SINI-R. ORTU (a cura di), *Atti del convegno di studi. Scientia iuris e linguaggio nel sistema giuridico romano (Sassari 22-23 novembre 1996)*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 155 ss. Per quanto concerne la “giurisprudenza classica”, la locuzione *sexus infirmitas* si trova in tutti giuristi successivi a Nerazio: Paul. *lib. sing. de iur. et fac. ignor.* D. 22, 6, 9 pr.; Marc. *lib. sing. ad sen. cons. Turp.* D. 48, 16, 1, 10; Marc. *lib. sing. de delat.* D. 49, 14, 18 pr.; con le espressioni *inbecillitas sexus* e *infirmitas feminarum* in Ulp. 29 *ad ed.* D. 16, 1, 2, 2-3; Tit. Ulp. 11, 1.

sere adatto allo scopo per due ragioni: *infirmetas* e *dignitas*. Mentre nel secondo caso vi è un giudizio di valore, nel primo, per ciò che appare, viene evidenziata un'impossibilità o per il *sexus* o per l'*aetas*. L'*infirmetas* secondo tale impostazione apparrebbe come un'"incapacità di agire", comune alle *feminae* e ai *pupilli*, categorie di soggetti sottoposti a *tutela*.

Il vocabolo utilizzato, dunque, sembrerebbe assumere il significato di assenza di *firmitas*, intesa come validità giuridica⁵³, un'accezione che può desumersi anche da:

Tit. Ulp. 11, 1: *Tutores constituuntur tam masculis quam feminis: sed masculis quidem inpueribus dumtaxat propter aetatis infirmitatem; feminis autem inpueribus quam pueribus et propter sexus infirmitatem et propter forensium rerum ignorantiam.*

Nel lacerto dei *Tituli ex corpore Ulpiani* leggiamo che i tutori vengono disposti tanto per i maschi quanto per le femmine, ma certamente per i maschi impuberi solo per l'*infirmetas aetatis*, mentre per le femmine tanto che siano puberi quanto impuberi sia per l'*infirmetas sexus* sia per l'ignoranza delle pratiche forensi⁵⁴.

Nell'esplicazione delle motivazioni *infirmetas sexus* è accompagnato da *forensium rerum ignorantia*, a testimonianza che nella prima causa, al contrario della seconda, non è presente un giudizio di valore, ma viene riportata soltanto la mera regola giuridica, paragonabile all'*infirmetas aetatis*.

Per tale ragione, si può desumere che in Ner. 1 *membr.* D. 27, 10, 9 l'*infirmetas* del sesso e dell'età ivi espressa non indichi altro se non una mera regola di diritto: l'incapacità per tali soggetti di compiere atti giuridici, come la *venditio bonorum*, senza l'autorizzazione di un tutore.

Ne consegue che anche il *munus masculorum* evidenziato in Ner. 3 *reg.* D. 26, 1, 18 sia conseguenza dell'*infirmetas sexus* in tal senso intesa, che non consentiva alle donne di amministrare il patrimonio altrui, in quanto esse stesse normalmente erano sottoposte a *tutela* e, dunque, non autonome nella gestione del proprio⁵⁵.

⁵³ Vd. per tale significato M. BACHERLER, s.v. *Firmitas*, in *Thesaurus linguae latinae*, vol. VII, Leipzig, B.G. Teubner, 1912-1926, col. 808.

⁵⁴ Il collegamento tra i due estratti era stato notato già da S. SOLAZZI, *Infirmetas aetatis e infirmetas sexus*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 104, 1930, n. 1, p. 3 ss. (= in ID., *Scritti*, vol. III, cit., p. 357 ss.), ma per entrambi i casi lo studioso ha ritenuto che i passi non fossero genuini.

⁵⁵ Si confermerebbe, dunque, la congettura di Y. GONZÁLEZ ROLDÁN, *Argumenti di diritto ereditario nei libri regularum di Nerazio*, in *Seminarios Complutenses de*

Inoltre, come suggerito da Crifò⁵⁶, l'uso di *munus* indicava, plausibilmente, anche le conseguenze giuridiche dell'onere. Il soggetto onerato dalla tutela, infatti, poteva esercitare una causa di *excusatio*, ma ciò non competeva alla donna, che poteva esercitare la tutela soltanto a seguito di una propria richiesta. Il *munus*, quindi, si esplicava nel senso di valore coattivo, non in caso di volontaria assunzione dell'impegno.

Per tali ragioni, dunque, non sembra emergere, dagli estratti di Nerazio analizzati, una strenua difesa dei valori patriarcali della famiglia⁵⁷, come non emerge una critica all'irrazionalità delle scelte politiche del *princeps*, su cui il giurista non si esprime, ma si limita a definire la *regula*.

D'altro canto, è nota⁵⁸ la rilevanza che il giurista ebbe presso gli imperatori Traiano e Adriano, in particolar modo sotto il principato del primo

Derecho Romano, 30, 2017, p. 444 ss., nt. 58, anche se non mi sembrano fondate le ulteriori conseguenze alle quali perviene lo studioso. Si vd. *ibidem*, p. 446 nt. 62, ove l'autore collega a Ner. 3 reg. D. 26, 1, 18 il passo contenuto in Ner. 3 reg. D. 26, 3, 2 pr.: *Mulier liberis non recte testamento tutorem dat: sed si dederit, decreto praetoris vel proconsulis ex inquisitione confirmabitur nec satisdabit pupillo rem salvam fore. 1: Sed et si curator a matre testamento datus sit filiis eius, decreto confirmatur ex inquisitione*. Si legge che non è corretto per la donna nominare un tutore per testamento, ma se lo ha fatto, questi sarà confermato con un decreto del *praetor* o del *proconsul*, dopo aver effettuato un'indagine e non sarà obbligato a prestare la *satisfactio rem pupilli salvam fore*. La medesima procedura avveniva anche in caso di nomina di un curatore. Secondo González Roldán, dunque, solo in caso la donna venisse eccezionalmente nominata tutrice, allora avrebbe potuto istituire un tutore testamentario con le conseguenze ivi previste. Tuttavia, a me sembra che l'*inquisitio* del *praetor* o del *proconsul* prescindano da valutazioni preliminari, ma derivi dalla nomina *non recta*. Che non vi sia un'interdipendenza tra i due testi, inoltre, a me pare anche dall'occasione che in Ner. 3 reg. D. 26, 1, 18, ove la questione viene affrontata dal punto di vista del sesso *femina*, mentre in Ner. 3 reg. D. 26, 3, 2 pr.-1 dal punto di vista di genere *mulier*.

⁵⁶ Cfr. CRIFÒ, *Sul problema della donna tutrice in diritto romano classico*, cit., p. 127, nt. 137.

⁵⁷ Ad ulteriore supporto può anche segnalarsi che Nerazio è il primo giurista, per quanto a noi noto, a trattare di un'azione diretta da parte della donna offesa da *iniuria*. Si vd., a tal proposito, Ulp. 56 *ad ed.* D. 47, 10, 1, 8-9. Cfr. sul punto A.M. MANDAS, 'Et mihi et patri eius et ipsi iniuriarum actio incipiet competere': *actio iniuriarum e legittimazione attiva della donna*, in P.R. BONONINO RAMÍREZ (a cura di), *Derecho, género y sostenibilidad*, Madrid, Dykinson S.L., 2024, p. 157 ss.

⁵⁸ Da ultimo cfr. CASTAGNETTI, *Neratius*, cit., p. 9 ss.

e questi fatti contrasterebbero con una, seppur celata, critica alla razionalità delle scelte imperiali.

Contrariamente, si evince un'impostazione verso una valutazione neutra delle ragioni a supporto dei provvedimenti imperiali, come possiamo osservare anche in:

Ner. 6 *membr.* D. 1, 3, 21: *et ideo rationes eorum, quae constituuntur, inquiri non oportet: alioquin multa ex his quae certa sunt subvertuntur.*

Ivi viene chiarito che non giova indagare le ragioni di ciò che è *constitutum*, altrimenti molte certezze verrebbero sovvertite.

Come notato da Casavola⁵⁹, la prospettiva di Nerazio sulla potenzialità eversiva della ricerca delle *rationes* troverebbe riscontro nelle annotazioni gaiane sulla tutela muliebre. In Gai. 1, 190⁶⁰, infatti, il giurista antoniniano non trova ragione a supporto della tutela muliebre, minandone l'utilità, mentre, al contrario, quest'istituto rappresenterebbe una certezza nell'accezione di Nerazio.

Orbene, se ne evince che, a fronte di una regola generale che impedisce alle donne di poter esercitare la tutela, potevano sussistere delle decisioni imperiali di segno opposto, su istanza dell'interessa-

⁵⁹ Cfr. F.P. CASAVOLA, *Cultura e scienza giuridica nel secondo secolo d.C.: il senso del passato*, in *Aufstieg und Niedergang der Römischen Welt*, vol. II, Berlin-New York, de Gruyter, 1976, n.15, p. 169 ss.; Id., *Giuristi adrianei*, Napoli 1980, p. 63 ss. Affascinante è la tesi dello studioso, secondo il quale il giurista sarebbe un difensore delle certezze dell'ordinamento contro gli esiti radicali dello scetticismo caratteristico della temperie culturale dell'epoca, propagato, in particolar modo, dai filosofi seguaci di Pirrone. La ragione, secondo lo studioso è che in Gell. 11, 5, 2, il letterato si rivolge ai *Pyrronii philosophi*, come soggetti che *nihil discernunt, nihil constituunt*. Tuttavia, devono condividersi i rilievi di M. TALAMANCA, *Per la storia della giurisprudenza romana*, in *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano*, 80, 1977, p. 303 ss., e *ivi* nt. 229 che ha evidenziato come il solo accostamento verbale non può offrire il fondamento della tesi per cui se divampasse tra i giuristi un atteggiamento scettico, ne conseguirebbe il rovesciamento delle certezze su cui si fonda la *res publica*. Secondo tale ricostruzione, non sarebbero chiare, infatti, le modalità con cui avverrebbe tale "deflagrazione".

⁶⁰ Gai. 1, 190: *Feminas vero perfectae aetatis in tutela esse fere nulla pretiosa ratio suasisse videtur. nam quae vulgo creditur, quia levitate animi plerumque decipiuntur et aequum erat eas tutorum auctoritate regi, magis speciosa videtur quam vera: mulieres enim quae perfectae aetatis sunt, ipsae sibi negotia tractant, et in quibusdam causis dicis gratia tutor interponit auctoritatem suam; saepe etiam invitus auctor fieri a praetore cogitur.*

ta. Un'indagine sulla razionalità di tali provvedimenti sarebbe, però, fuorviante, in quanto tenderebbe ad enucleare regole generali sulla concessione di questi benefici, che invece appaiono rimessi ad una valutazione, rassicurante per Nerazio, della *voluntas principis*, considerata nel contesto del caso concreto.

Ne emergerebbe che, per l'impostazione di Nerazio, al giurista fosse riservato il solo compito di enucleare la regola: per tale ragione, alla disciplina generale *feminae tutores dari non possunt* può accompagnarsi l'eccezione *nisi a principe filiorum tutelam specialiter postulent*. In questo modo le incertezze vengono superate e il *ius* è confinato dalle due possibili evenienze: la regola generale, più comune e il caso particolare, più raro.

Al contempo non viene minata alcuna sicurezza, perché il postulato secondo il quale la tutela è un *munus masculorum* non viene messo in discussione, ma viene accompagnato da una possibilità ulteriore, la valutazione del caso concreto da parte del *princeps*.

Da quest'impostazione non si può dedurre l'arretratezza di Nerazio sulle "questioni di genere", rispetto ad una disciplina che stava mutando, né al contrario la difesa di privilegi concessi dalle classi dominanti ai propri accoliti, ma solo una riflessione sul ruolo del giurista come interprete armonizzatore.

Da qui possiamo ricavare una possibile conclusione sull'occasione e l'opportunità della *regula* riportata in D. 26, 1, 18.

Si può ipotizzare che Nerazio si sia trovato di fronte ad alcune concessioni alle *feminae* dell'esercizio della tutela, dati i rapporti di rilievo assunti dal giurista sotto i principati di Traiano e Adriano⁶¹. Nell'enunciazione della *regula* da parte del giurista tali provvedimenti non potevano essere tralasciati, proprio al fine di non creare incertezza e, pertanto, a proposito della *tutela*, nella trattazione dei *libri regularum*, serviva un'armonizzazione in tal senso.

Da ciò si spiegherebbe il contenuto di Ner. 3 *reg.* D. 26, 1, 18, con una *regula* che non minava la base della *tutela* come *munus masculorum*, ma prevedeva anche un'eccezione, ai fini della "finitezza" del *ius*⁶².

⁶¹ Cfr. CASTAGNETTI, *Neratius*, cit., in particolare pp. 9 ss. e 18 ss.

⁶² Esigenza dichiarata dal giurista in Ner. 5 *membr.* D. 22, 6, 2: *In omni parte error in iure non eodem loco quo facti ignorantia haberi debebit, cum ius finitum et possit esse et debeat, facti interpretatio plerumque etiam prudentissimos fallat*. Si rinvia

4. Conclusioni

L'analisi sin qui condotta consente di segnalare come in un periodo compreso nei primi quattro decenni del II secolo d.C. fosse possibile, in via eccezionale, che una *mater* romana esercitasse la tutela sui propri figli.

La *regula* sintetizzata da Nerazio è il primo passo a noi noto verso il riconoscimento, in via di diritto, ad una donna madre di poter essere tutrice. L'escerto del giurista, infatti, non ostante l'enunciazione della disciplina generale per la quale la *tutela* è un *munus*

sul punto *ex variis* a U. ZILLETI, *La dottrina dell'errore nella storia del diritto romano*, Milano, Giuffrè, 1961, *passim*; W. WOŁODKIEWICZ, *Error iuris non nocet?*, in *Czasopismo Prawno-Historyczne* 19, 1967, n. 1, p. 39 ss.; SCARANO USSANI, *Valori e storia nella cultura giuridica fra Nerva e Adriano. Studi su Nerazio e Celso*, cit., p. 5 ss.; T. MAYER-MALY, *Error iuris*, in H. MIEHSLER-E. MOCK-B. SIMMA-I. TAMMELLO (a cura di), *Ius Humanitatis. Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross*, Berlin, Ducker & Humblot, 1980, p. 150 ss.; A. CARCATERRA, *Facti interpretatio nella epistemologia di Nerazio* (D. 22, 6, 2), in *Bollettino dell'Istituto di Diritto Romano*, 84, 1981, p. 35 ss.; ID., *"Ius finitum" e "facti interpretatio" nella epistemologia di Nerazio Prisco* (D. 22,6,2), in *Studi in onore di Arnaldo Biscardi*, vol. V, Milano, Cisalpino-Goliardica, 1984, p. 405 ss.; M. BREONE, *Tecniche e ideologie dei giuristi romani*, Napoli, Esi, 1982², p. 120 ss.; L.C. WINKEL, *Error iuris nocet: Rechtsirrtum als Problem der Rechtsordnung*, vol. I, *Rechtsirrtum in der griechischen Philosophie und im römischen Recht bis Justinian*, Zutphen, Terra Publishing, 1985, *passim*; ID., *Parerga et paralipomena ad errorem iuris*, in M.J. SCHERMAIER-J.M. RAINER-L.C. WINKEL (a cura di), *Iurisprudencia universalis. Festschrift für Theo Mayer-Maly zum 70. Geburtstag*, Köln-Weimar-Wien, Böhlau, 2002, p. 901 ss.; P. CERAMI, *«Ignorantia iuris»*, in *Seminarios Complutenses de Derecho Romano*, 4, 1992, p. 57 ss.; C. TANELLI, *Il concetto di ius finitum in Nerazio Prisco*, in *Antico Futuro. Bollettino di Studi Storici del Molise*, 2, 1996, n. 3-4, p. 39 ss.; S. NAPPI, *Ius finitum*, Bari, Cacucci, 2005, *passim*; ID., *«Ius finitum»*, in *Labeo*, 43, 1997, 1, p. 30 ss.; J.M. RAINER, *Ancora sull'error iuris e lo ius finitum*, in R. RUEDIN (a cura di), *Mélanges en l'honneur de Carlo Augusto Cannata*, Genève-Munich-Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1999, p. 67 ss.; A. ANGELOSANTO, *La certezza del diritto nell'età del processo formulare. Conoscibilità dello ius e prevedibilità degli esiti giudiziali tra 'modello repubblicano' e 'modello imperiale': il contributo di Labeone*, in *Teoria e Storia del Diritto Privato*, 16, 2023, online, e ivi bibliografia precedente; M. FRUNZIO, *L'error iuris nella prospettiva della giurisprudenza romana: considerazioni*, in S. DI MARIA-G. SANTUCCI (a cura di), *Ignorantia vel facti vel iuris est. L'errore fra passato e presente. Atti del convegno di Trento 16-17 maggio 2022*, Napoli, Jovene, 2023, p. 1 ss., e ivi bibliografia precedente; EAD., *L'autorità di Paolo in tema di error iuris*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 155, 2023, 3, p. 607 ss.

masculorum, avrebbe potuto incoraggiare le madri a richiedere al *princeps* il beneficio.

Tuttavia, il fenomeno della donna tutrice, come sottolineato da Masiello⁶³, non ebbe uno sviluppo lineare, ma vide fasi favorevoli, come il periodo in cui operò Nerazio e fasi avverse, come l'età severiana, nella quale spiccano Pap. 4 *quaest.* D. 26, 2, 26 pr. e, soprattutto, la costituzione di Alessandro Severo del 224, conservata in C. 5, 35, 1. Tale provvedimento non ammette eccezioni alla regola tradizionale e nega alla donna la possibilità di esercitare la tutela, ma, in questa sede, si fa riferimento alle *feminae* in generale, mentre la *regula* espressa da Nerazio riguardava solo le *matres* e in ciò potrebbe ravvisarsi la ragione del diniego. Tuttavia, però, i termini utilizzati da Alessandro Severo sembrerebbero propendere per un rifiuto dettato da un'*infirmitas sexus*, intesa in senso materialistico biologico e, dunque, rivolta anche alle madri.

Diversa appare l'impostazione del giurista traiano-adrianeo, al quale, per quanto consentono le fonti a nostra disposizione, dovrebbe riconoscersi il merito di aver fornito, al di là delle intenzioni, una forma giuridica, sotto la veste di eccezione, a sporadici provvedimenti imperiali in senso favorevole alle *matres* nella tutela dei propri figli.

Sebbene non sia attestato alcun primato di Nerazio sulla questione, l'esigenza di non minare la certezza del diritto è indizio che induce a concludere in tal senso. La lettura di Ner. 3 *reg.* D. 26, 1, 18 fa emergere, infatti, che i provvedimenti di cui si tratta erano specifici e concreti.

Ancora. Per conoscere le *postulationes* e le concessioni o i dinieghi del *princeps* era necessaria una certa frequentazione delle cancellerie imperiali, elemento che trova riscontro nei rapporti di potere che Nerazio instaurò con Traiano ed Adriano.

Il testo di Nerazio, inoltre, tace sulla preferenza di un *tutor legitimus* tra gli *adgnati*, rispetto alla *mater*, come, invece, possiamo leggere nelle costituzioni di Teodosio I del 390, conservata in CTh. 3, 17, 4 (= C. 5, 35, 2) e di Giustiniano del 530 (C. 5, 35, 3). Ciò potrebbe lasciar congetturare addirittura che la *regula* neraziana non fosse soggetta ai vincoli imposti alla madre-tutrice dai provvedimenti successivi.

Pur soppesando con la dovuta cautela tale restituzione, a me sembra che si possano superare le stigmate di un conservatorismo di Ne-

⁶³ Cfr. MASIELLO, *La donna tutrice. Modelli culturali e prassi giuridica fra gli Antonini e i Severi*, cit., *passim*.

razio sulle “questioni di genere”, sorte in virtù di una lettura di Ner. 1 *membr.* D. 27, 10, 9 orientata dalle frequentazioni del giurista con esponenti dell’aristocrazia senatoria italica. Il riferimento all’*infirmitas sexus* presente nel testo in questione, infatti, deve leggersi come una neutra incapacità per il *ius*, scevra da giudizi di valore, alla stessa stregua della previsione di un’eccezione alla disciplina della tutela come “onere maschile”.

Tuttavia, per quanto consentono le fonti a nostra disposizione, nell’esperienza giuridica romana, al di là di prassi provinciali, non si superò mai la limitazione della donna tutrice fondata su un rapporto di tipo familiare tra tutelante e tutelato. Persino Nov. 118, 5 del 543, infatti, estende, oltre alla madre, solo alla nonna la possibilità di esercitare la tutela sui propri nipoti, ma la figura di *femina* non sembrerebbe essere equiparata al *masculus* nell’esercizio della tutela. In tal senso testimonia anche la prescrizione per la *mater* e per l’*avia*, contenuta nei provvedimenti imperiali a nostra disposizione, di un’indisponibilità ad un futuro matrimonio.

Se nella fase storica in cui operava Nerazio l’identificazione tra *femina* e *mater* tutrice era giustificata dalla contingenza della *tutela mulierum*, superabile solo attraverso l’ottenimento del *ius liberorum*, nel 410 tale beneficio fu espressamente abolito, poiché universalmente esteso da Teodosio II⁶⁴. Orbene, il dato di una persistente tenacia, in tutta l’epoca giustiniana, della sola concessione alla *mater* (e successivamente all’*avia*) della possibilità di amministrare beni patrimoniali altrui appare come una testimonianza di un persistente modello culturale che vedeva la donna relegata alla sola gestione delle questioni attinenti al focolare domestico.

⁶⁴ CTh. 8, 17, 2 (= C. 8, 57, 2): *Impp. Honorius et Theodosius AA. Isidoro praefecto urbi. In perpetuum hac lege decernimus inter virum et uxorem rationem cessare ex lege Papia decimarum et, quamvis non interveniant liberi, ex suis quoque eos solidum capere testamentis, nisi forte lex alia minuerit derelicta. tantum igitur post haec maritus vel uxor sibi invicem derelinquant, quantum superstes amor exegerit. Dat. prid. non. Sept. Varane V. C. cons.*; CTh. 8, 17, 3 (= C. 8, 58, 1): *Impp. Honorius et Theodosius AA. Isidoro praefecto urbi. Nemo post haec a nobis ius liberorum petat, quod simul hac lege detulimus. Et cetera. Dat. prid. non. Sept. Varane V. C. cons.*

STEFANIA CECCHINI

IL DIVARIO DI GENERE NELLA RAPPRESENTANZA POLITICA QUALE PROBLEMA SISTEMICO

SOMMARIO: 1. La (sotto)rappresentanza femminile nelle istituzioni politiche come fenomeno multifattoriale. – 2. La storica esclusione delle donne dalla sfera pubblica – 3. L'art. 51 Cost. tra (iniziali) resistenze e affermazione del principio di pari opportunità. – 4. L'attuazione legislativa del principio di pari opportunità. – 4.1. *Segue*: Sistema di organizzazione della rappresentanza politica e rendimento delle misure di riequilibrio. – 4.2. *Segue*: La “*par condicio* di genere” nella comunicazione politica. – 5. La difficoltà di conciliare la funzione di cura con l'impegno politico: per un'implementazione del sistema di *welfare* e dei servizi per l'infanzia. – 6. Conclusioni. Le misure di riequilibrio (da sole) non bastano: ovvero della necessità di interventi coordinati per superare la dicotomia *pubblico-privato* e favorire la partecipazione delle donne alla vita politica.

1. *La (sotto)rappresentanza femminile nelle istituzioni politiche come fenomeno multifattoriale*

Secondo l'Indice 2024 sull'uguaglianza di genere nell'Unione Europea, strumento di misurazione dell'equilibrio tra i sessi elaborato dall'Istituto europeo per la parità di genere (EIGE) in una serie di domini chiave (lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute), l'area in cui il divario di genere risulta più significativo è quella del potere politico. Secondo le analisi, la sottorappresentanza femminile sarebbe determinata da una serie di fattori interconnessi: i costi e i rischi di una candidatura; la disparità di accesso a risorse come tempo, denaro e reti politiche; la disparità di responsabilità familiari; la cultura politica dominata dagli uomini nei partiti e nei parlamenti; i ruoli e gli stereotipi di genere nella società¹. Muovendo da tali dati, si inten-

¹ Dati risultanti dal *Gender Equality Index 2024*, reperibile all'url: https://eige.europa.eu/modules/custom/eige_gei/app/content/downloads/factsheets/IT_2024_factsheet.pdf. Risultati, peraltro, già evidenti nel Briefing *Women in politics in the*

de, anzitutto, dimostrare che il divario di genere nella rappresentanza costituisce un problema sistemico, ascrivibile a molteplici fattori, che, manifestandosi anche in ambiti diversi da quello politico, incidono sull'effettiva partecipazione delle donne alla vita politica-istituzionale. Dimostrata la sussistenza di un legame tra la difficoltà di accesso alla sfera pubblica e la difficoltà di conciliare le responsabilità familiari con l'impegno politico, la presente riflessione mira altresì a evidenziare che per ridurre il divario di genere nella sfera del potere politico si rende necessario un intervento normativo coordinato, che agisca su più fronti, nel tentativo di superare la visione dicotomica tra *pubblico* e *privato*, che, in forza di un retaggio del passato, relega nel privato la funzione di cura, connotandola al femminile.

Fino a questo momento, il fenomeno della sottorappresentanza delle donne nei luoghi della politica è stato affrontato dal legislatore nazionale, sulla scia di quanto previsto anche a livello europeo², mediante interventi sulle leggi elettorali, caratterizzati dall'elaborazione di

EU State of play, reperibile all'url: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739383/EPRS_BRI\(2023\)739383_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739383/EPRS_BRI(2023)739383_EN.pdf), spec. p. 7.

² In forza del principio di non discriminazione, basato sul previgente art. 119 (attuale art. 141) del Trattato istitutivo, che assicurava alle donne la parità di retribuzione per lavoro uguale a quello degli uomini, e finalizzato ad assicurare l'efficienza del sistema economico nell'ottica della realizzazione del mercato comune, si è sviluppato tutto il diritto antidiscriminatorio europeo. Come è noto, il diritto antidiscriminatorio di matrice europea si è sviluppato lungo due direttrici. Una prima direttrice si è concretizzata nel rafforzamento normativo del principio di non discriminazione mediante l'implementazione delle azioni positive e attraverso l'approvazione di alcune direttive come la direttiva 92/85/CEE del Consiglio, che ha introdotto il congedo di maternità; la direttiva 96/34/CE del Consiglio, sul congedo parentale; la direttiva 96/97/CE del Consiglio, che modifica la direttiva 86/378/CEE; la direttiva 97/80/CE del Consiglio, sull'onere della prova; la direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 76/207/CEE, sulla parità di trattamento nel lavoro e afferma l'impiego delle azioni positive come mezzo per promuovere le pari opportunità; la direttiva 2004/113/CE del Consiglio; la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che rifonde le precedenti direttive sulle pari opportunità e sulla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (direttive 75/117/CEE, 76/207CEE, 86/378/CEE, 97/80/CE), riordinando in un unico testo le relative disposizioni. La seconda direttrice lungo la quale si è sviluppato il diritto antidiscriminatorio europeo è quella del cosiddetto *gender mainstreaming*, vale a dire quella strategia politica che consiste nella sistematica realizzazione delle pari opportunità in tutte le politiche comunitarie.

misure volte a favorire un incremento della partecipazione femminile nelle assemblee elettive. Come si avrà modo di approfondire nel corso del lavoro, l'attuazione dei principi costituzionali di eguaglianza e di pari opportunità, di cui agli artt. 3 e 51 della Costituzione, è avvenuta prevalentemente per il tramite di interventi normativi volti ad assicurare parità di *chances* ai candidati dell'uno e dell'altro sesso attraverso strumenti come le quote di lista, vale a dire l'obbligo di inserire nelle liste di candidati una quota minima del genere meno rappresentato, la doppia preferenza di genere o l'ordine alternato di lista. Dopo iniziali resistenze, le misure di riequilibrio sono state adottate pressoché a tutti i livelli di governo (nazionale, regionale e locale), in ragione del carattere di prescrittività riconosciuto all'art. 51 Cost., in forza del quale vengono ormai considerate immediatamente precettive le norme che, seppur con differenti formulazioni, impongono un vincolo specifico in ordine alla composizione degli organi elettivi e di governo³.

Eppure, i dati statistici fotografano la perdurante difficoltà per le donne di farsi votare e di ricoprire determinate cariche istituzionali. Con particolare riferimento al nostro Paese, l'Italia si colloca al tredicesimo posto nell'Unione Europea, con 68,2 punti su 100 e con un punteggio complessivo di 2 punti inferiore alla media dell'Unione: ad oggi le donne elette in Parlamento sono circa il 33% del totale (di cui 129 alla Camera e 69 al Senato). Peraltro, la rappresentanza femminile nel nostro ordinamento risulta persino in lieve flessione rispetto alle elezioni politiche del 2018, quando, per la prima volta, furono applicate le misure previste dalla legge elettorale n. 165 del 2017 per promuovere la parità di genere⁴. In quell'occasione, in Parlamento erano state elette 334 donne, pari a circa il 35% (di cui 225 alla Camera e 109 al Senato). Viceversa, nelle elezioni del settembre 2022, le prime in cui ha trovato applicazione la legge cost. n. 1 del 2022 che ha determinato la riduzione del numero dei parlamentari⁵, la presenza femminile è diminuita, nonostante si tratti della prima legislatura con una donna come Presidente

³ Sul punto, *infra* §3.

⁴ L. 3 novembre 2017, n. 165, recante «*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*». Sull'evoluzione della disciplina normativa in materia, più diffusamente *infra* §4.

⁵ Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, recante «*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*».

del Consiglio dei Ministri⁶. Secondo il Rapporto EIGE 2024, “la percentuale di donne tra i ministri senior e junior è leggermente diminuita dal 31% nel 2023 al 30% nel 2024. Le donne nel 2024 detengono il 34% dei seggi parlamentari, con un aumento di 1 punto percentuale rispetto al 2023, anche se rimangono sottorappresentate a livello regionale (24%)”⁷. Inflessione registrata anche dall’analisi annuale del *World economic forum sul Global Gender Gap*: nella graduatoria del 2024, l’Italia si colloca all’87° posto, su 146 Paesi, arretrando di otto posizioni rispetto alla classifica del 2023, in cui si collocava al 79° posto⁸.

Questi dati impongono di continuare a riflettere sulle ragioni che concorrono a determinare il divario di genere nella sfera politica, al fine di provare a individuare i possibili ambiti su cui intervenire nel tentativo di favorirne una riduzione. A tal fine, ad avviso di chi scrive, occorre,

⁶ Nell’attuale Governo Meloni, il primo nella storia repubblicana ad essere guidato da un Presidente del Consiglio donna, si registra la partecipazione di 6 donne (25%) nella compagine dei 24 ministri (Lavoro e Politiche sociali; Università e ricerca; Turismo; Riforme istituzionali e semplificazione normativa; Famiglia, Natalità, Pari opportunità; Disabilità). Le cariche di viceministro e sottosegretario ricoperte da donne sono 11 (28,9%) su un totale di 38. Al riguardo, vale la pena ricordare, con riferimento alle ultime legislature, che nella XVIII legislatura, si sono succeduti tre governi. Nel cosiddetto *Governo Conte I* (giugno 2018 - settembre 2019) sono state nominate 6 donne a guida di un ministero, di cui quattro senza portafoglio (Pubblica Amministrazione, Affari regionali e autonomie, Sud, Disabilità e famiglia, Difesa e Salute), su un totale di 19 ministri (31,6%). Le nomine dei sottosegretari hanno riguardato 5 donne su 47 (pari al 10,6%). Nel *Governo Conte II* (settembre 2019 – febbraio 2021), le ministre sono state 8 (Interno; Politiche agricole; Infrastrutture e trasporti; Lavoro e politiche sociali; Istruzione; Innovazione tecnologica e digitalizzazione; Pubblica amministrazione; Pari opportunità e famiglia) su un totale di 23 ministri (34,7%) e le sottosegretarie 14 su 42 (33%). Mentre, nel *Governo Draghi* (febbraio 2021 – ottobre 2022) si è registrata la partecipazione di 8 donne (34,7%) nella compagine dei 23 ministri (Interno; Giustizia; Università e ricerca; Affari regionali e autonomie; Sud e coesione territoriale; Politiche giovanili; Pari opportunità e famiglia; Disabilità); e le cariche di viceministro e sottosegretario ricoperte da donne sono state 18 (43,9%) su un totale di 41. Dati reperibili nel *Servizio di Studi della Camera dei Deputati*, XIX Legislatura, *Documentazione e ricerche. Legislazione e politiche di genere*, n. 17, marzo 2024.

⁷ *Gender Equality Index 2024*, reperibile all’url.: https://eige.europa.eu/modules/custom/eige_gei/app/content/downloads/factsheets/IT_2024_factsheet.pdf, p. 7.

⁸ Il *Global Gender Gap Report 2024* è reperibile all’url.: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2024/>. Dati, altresì, reperibili nel *Servizio di Studi della Camera dei Deputati*, XIX Legislatura, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Dossier n. 26, 31 luglio 2024, p. 2.

anzitutto, un cambio di approccio nello studio del fenomeno. Da un punto di vista metodologico, infatti, bisognerebbe osservarlo da molteplici prospettive, tante quanti sono i fattori che possono concorrere a determinarlo. Se si muove dall'assunto per cui la scarsa partecipazione delle donne alla vita politica non costituisce un problema determinato da un'unica causa, bensì un problema sistemico, ascrivibile non più a preclusioni formali attinenti ai requisiti di eleggibilità, quanto a fattori che incidono sul raggiungimento della parità nei rapporti concreti, allora, va da sé che, per fronteggiarlo, si rende necessario un intervento coordinato che impegni il legislatore su più fronti.

Più precisamente, secondo chi scrive, la sottorappresentanza femminile nella vita politica costituisce un fenomeno multifattoriale determinato da un duplice ordine di ragioni: il primo di carattere storico; il secondo di carattere sistemico.

Con riferimento al primo ordine di ragioni, una delle concause che continua ad incidere sulla possibilità per le donne di ricoprire incarichi politici coincide con la storica esclusione delle stesse dalla sfera pubblica, in favore di una loro relegazione in quella privata. La millenaria preclusione alle donne di partecipare alla gestione della *cosa pubblica*, fin dai tempi della costituzione di Clistene, ha trovato il proprio fondamento nell'asserita *naturale* inferiorità femminile che ha, a lungo, giustificato la convinzione sulla altrettanto *naturale* incapacità delle donne di ricoprire determinati ruoli e uffici. Oltre alla millenaria suddivisione dei ruoli tra i sessi, tra le ragioni di carattere storico, si aggiunge la circostanza per cui, dopo il riconoscimento del diritto di voto alle donne nel 1946, la presa di coscienza sulla necessità di un riequilibrio di genere nei luoghi della rappresentanza è avvenuta in tempi piuttosto recenti. Come si dirà meglio più avanti, l'interesse del legislatore per una maggiore presenza delle donne negli organi politici elettivi risale ai primi anni Novanta del secolo scorso e la prima applicazione di una legge elettorale contenente misure di riequilibrio è avvenuta soltanto nel 2018 (legge n. 52 del 2015). In altri termini, le ragioni storiche costituiscono un elemento che non può non essere tenuto in considerazione quando si studia il fenomeno della sottorappresentanza femminile nei luoghi della politica. Il tempo, come è noto, costituisce un fattore decisivo per superare un convincimento – quello della *naturale* inferiorità femminile – vecchio migliaia di anni.

Quanto al secondo ordine di ragioni, l'asimmetria di potere tra i generi nella sfera pubblica è da ricondurre a ragioni che attengono, per un verso, al sistema di organizzazione della rappresentanza poli-

tica e, per altro verso, alla difficoltà di conciliare l'impegno politico con le responsabilità familiari e il carico domestico. Quanto al primo versante, ci si riferisce a ragioni immediatamente riconducibili all'organizzazione interna dei partiti, alle modalità di scelta dei candidati, nonché all'applicazione, da parte delle segreterie di partito, delle misure di riequilibrio previste nelle leggi elettorali, nonché al rispetto della cosiddetta "*par condicio* di genere" nella comunicazione politica di cui alla legge n. 28 del 2000. Quanto al secondo versante, a rendere sistemico il fenomeno in discorso sono le ragioni, per così dire, esterne al sistema della rappresentanza politica e che affondano le proprie radici nella difficoltà di conciliare l'impegno politico con la funzione di cura, la quale continua a gravare prevalentemente sulle donne.

Come ci si appresta a chiarire, ove si consideri il divario di genere nella rappresentanza come un problema sistemico, va da sé che per fronteggiarlo non sia più sufficiente intervenire sulle leggi elettorali e sulle regole di selezione dei candidati, ma occorra, altresì, individuare soluzioni atte a incoraggiare l'effettiva partecipazione delle donne alla vita politica, sostenendole, anzitutto, nella conciliazione della vita privata e professionale. La circostanza che la disparità di responsabilità familiari tra uomini e donne, a partire dalla diseguale distribuzione del carico mentale⁹, possa tradursi in una disparità di accesso alla sfera pubblica (mercato del lavoro e rappresentanza politica), infatti, costituisce il presupposto per interventi preordinati a favorire un riequilibrio di genere anche, e soprattutto, nella sfera privata. In quest'ottica, il sostegno alle donne nell'adempimento della loro *essenziale funzione familiare* passa necessariamente attraverso misure capaci di sgravarle dal carico familiare, quali, ad esempio, l'implementazione dei servizi dell'infanzia di cui al d.lgs. n. 65

⁹ Secondo R. D. O'DONNELL-F. T. EGGEMEIER, *Workload assessment methodology*, in K. R. BOFF-L. KAUFMAN-J. P. THOMAS (Eds.), *Handbook of perception and human performance*, Vol. 2. *Cognitive processes and performance*, New York, Wiley, 1986, pp. 1-49, con l'espressione carico di lavoro mentale (*mental workload*) si fa riferimento al costrutto psicologico, utilizzato per indicare il lavoro mentale percepito da un operatore impegnato in un compito specifico, costrutto che deriva dai modelli di ergonomia cognitiva ispirati al paradigma dello Human Information Processing (HIP). Più in particolare, il carico mentale domestico coincide con il peso psicologico e lo sforzo cognitivo necessari per gestire e organizzare mentalmente compiti domestici ed educativi e a tutta una serie di attività legate al lavoro e alla vita familiare che gli studi scientifici dimostrano pesare prevalentemente sulle donne e sulle madri.

del 2017¹⁰, come previsto, da ultimo, anche dal decreto legge n. 25 del 2025 in materia di attuazione del PNRR¹¹.

2. La storica esclusione delle donne dalla sfera pubblica

Per millenni, nel rapporto dicotomico *natura-cultura*, il primo termine (*natura*) è stato associato alla donna, in ragione della sua funzione procreativa, che, nel tempo, è stata assolutizzata al punto da assorbire ogni altra dimensione della femminilità¹², mentre il secondo (*cultura*) all'uomo¹³, contribuendo al perpetrarsi di tradizioni e strutture sociali che, nella divisione dei ruoli e del lavoro, hanno relegato la donna nella sfera privata¹⁴.

La capacità pervasiva di tali convinzioni ha influito financo sulla elaborazione di categorie giuridiche, ivi compreso il concetto stesso di eguaglianza, nonché sul riconoscimento dei diritti, segnatamente quelli politici, anche al genere femminile. Quello tra discorso giuridico e realtà sociale, infatti, è un rapporto circolare in cui, da un lato, i fattori storici

¹⁰ D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, recante «*Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*».

¹¹ D.l. 7 aprile 2025, n. 45, recante «*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico 2025/2026*». Sul punto, più diffusamente *infra* §5.

¹² La «naturale» inferiorità delle donne si ricollegava alla fisiologia femminile alla capacità riproduttiva, da un lato, e alla minore forza fisica, dall'altro.

¹³ La circostanza che la scarsa adattabilità della donna per determinate professioni fosse riconducibile alla sua costituzione psichica e alla sua incapacità di sottrarsi agli stati emotivi è stato ben espresso dall'equazione «*Is Female to Male as Nature to Culture?*» proposta dall'antropologa Sherry Ortner, la quale si prefiggeva lo scopo di ricercare le ragioni alla base dell'associazione donna-natura. Al riguardo, si v. B. SHERRY ORTNER, *Is female to male as nature is to culture?*, in M. Z. ROSALDO-L. LAM-PHERE (eds), *Woman, culture, and society*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1974, pp. 68-87.

¹⁴ A. CAVARERO-F. RESTAINO, *Le filosofie femministe. Due secoli di battaglie teoriche e pratiche*, Mondadori, Milano, 2002, p. 138. L'A. spiega il rapporto *naturalità-storicità*, in relazione al quale si fa rientrare nella categoria della «naturalità» tutto ciò che attiene a mentalità, cultura e costume; mentre nel concetto di «storicità» si ricomprendono le tradizioni e strutture sociali relative alla divisione dei ruoli e del lavoro.

e culturali radicati nella società influenzano l'elaborazione del diritto e, dall'altro, quest'ultimo è capace di incidere sulla realtà determinandone un mutamento¹⁵. La reciproca influenza che determina tale circolarità si può apprezzare proprio con riferimento all'esercizio dei diritti politici da parte delle donne e, più in generale, all'affermazione del principio di eguaglianza come lo conosciamo oggi.

Ora, senza voler risalire tutto il percorso che, dall'antica Grecia alle Costituzioni della seconda metà del Novecento, ha caratterizzato l'evoluzione dell'idea di eguaglianza giuridica, è sufficiente, in questa sede, soffermarsi su alcuni snodi principali di tale percorso evolutivo, al fine di evidenziare come lo stesso abbia, per molto tempo, riguardato soltanto gli uomini, escludendo le donne dai suoi destinatari¹⁶, contribuendo così a consolidare l'idea per cui la sfera pubblica fosse appannaggio solo del genere maschile.

Come è noto, è nell'antica Grecia che la nozione di eguaglianza come valore affonda le proprie radici, sebbene in quest'esperienza storica tale idea non assurga a vero e proprio concetto giuridico. Si trattava di una "eguaglianza degli eguali"¹⁷, solo di coloro che godevano dei diritti politici e che potevano prendere la parola nelle assemblee, dai quali si distinguevano tutti i soggetti esclusi dalla cittadinanza: gli schiavi, i servi, i meteci, gli artigiani, gli agricoltori e, per l'appunto, le donne¹⁸. A norma della costituzione di Clistene, gli uomini liberi poiché simili (*homoioi*) e uguali (*isoî*) decidevano insieme le questioni e i destini della polis¹⁹ e, pertanto, nei concetti di *isonomia* e *isegoria* si rinviene gene-

¹⁵ 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 crittoterapi*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 202.

¹⁶ G. ZANETTI, *Eguaglianza*, in A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Edizioni Laterza, 1997, p. 43. In particolare, possono individuarsi cinque fondamenti filosofici, coincidenti con quattro fasi epocali dell'evoluzione del pensiero giuridico, che hanno contribuito alla definizione del significato di eguaglianza: la *isonomia* greca; l'eguaglianza davanti a Dio della tradizione cristiana; il rapporto tra l'idea di patto sociale e stato di natura; l'eguaglianza di fronte alla legge frutto della tradizione rivoluzionaria francese; e, infine, l'egalitarismo, quale eguaglianza materiale o «di fatto».

¹⁷ ZANETTI, *Eguaglianza*, cit., p. 48.

¹⁸ ARISTOTELE, *Politica*, Milano, Edizione BUR Rizzoli, 2002.

¹⁹ G. FERRARA, *Dell'eguaglianza*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 36.

ralmente la prima forma di democrazia²⁰, ove le leggi dovevano essere astratte e i cittadini uguali non solo tra loro, ma anche rispetto al potere pubblico²¹. Non è un caso, infatti, che la stessa parola democrazia venisse spesso confusa con la parola *isonomia*²². Nel IV secolo a.C., Aristotele sottolineava l'importanza del legame tra il concetto di giustizia e quello di eguaglianza, dove la prima, coincidente col dovere di assolvere i propri compiti all'interno della *polis*, costituiva una specie della seconda, la quale, invece, veniva misurata in base alla capacità di ciascuno di svolgere una determinata attività che contribuisse alla vita dello Stato²³. A partire dallo stretto legame tra questi due concetti, Aristotele sosteneva che il trattamento dovesse essere eguale tra eguali e diverso tra diversi²⁴, definizione, poi, accolta da molte Corti del mondo²⁵. Tuttavia, la categoria aristotelica non contemplava tra i propri destinatari le donne. Anzi, già nel pensiero giuridico di Aristotele si può rinvenire l'idea della *naturale* diversità e inferiorità del genere femminile rispetto a quello maschile. Egli escludeva la donna dal dominio della ragione – *logos* – giustificando la sua incapacità sia sul piano politico che privato²⁶. Riprendendo un noto verso di Sofocle – *alla donna il silenzio reca grazia*²⁷ –, Aristotele riteneva che la donna, dotata di una ragione minore e imperfetta, dovesse essere controllata sia dal marito che dallo Stato²⁸.

Il potere di controllo dell'uomo sulla donna ha caratterizzato an-

²⁰ FERRARA, *Dell'eguaglianza*, cit., pp. 36-37.

²¹ A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila-Roma, Japadare, 1984, p. 82.

²² *Ibidem*.

²³ ARISTOTELE, *Politica*, cit., 1282b, p. 283. Secondo Aristotele, infatti, “se vi sono più suonatori di flauto che posseggono tutti la stessa bravura tecnica (...) non bisogna dare flauti migliori a quelli che hanno natali più nobili, dal momento che questi non suonano meglio”. Lo stesso sosteneva in relazione al campo politico, dove bisognava assegnare le cariche non sulla base di ineguaglianze casuali, ma valutando la capacità di ciascuno di contribuire alla sussistenza della città (*Ivi*, 1283a).

²⁴ *Ivi*, III, VII, 1282 b-1283 a.

²⁵ CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, cit., p. 20.

²⁶ E. CANTARELLA, *L'ambiguo malanno: condizione e immagine della donna nell'antichità greca e romana*, Roma, Editori riuniti, 1981, p. 11.

²⁷ ARISTOTELE, *Politica*, cit., 1260a, p. 129: “(...) bisogna ammettere che valga per tutti, meno che per l'uomo, ciò che il poeta dice della donna: ornamento è per la donna il silenzio”, il riferimento è a Sofocle, *Aiace*, 293.

²⁸ CANTARELLA, *L'ambiguo malanno*, cit., p. 79.

che la condizione femminile nell'antica Roma, dove gravavano sulla stessa imposizioni per tutta la vita, sotto il dominio del *pater* prima e del marito dopo²⁹. Tutto il diritto gentilizio era un diritto patriarcale³⁰, le donne avevano una capacità giuridica limitata, in quanto non erano titolari di diritti politici e potevano esercitare quelli civili soltanto col consenso di un tutore³¹. Contrariamente da quanto si possa pensare con riferimento allo *status* delle matrone³², la prova che la donna romana fosse considerata non molto diversamente da un oggetto si rinviene negli istituti della *coemptio* e dell'*usus*³³. Dal punto di vista giuridico, l'eguaglianza si traduceva nella simmetria di trattamento tra casi simili e trattamento diverso in casi diversi, secondo l'accezione già presente in Aristotele e riassunta da Cicerone nella formula *aequitas quae in paribus causis paria iura desiderat*³⁴.

La condizione di subalternità delle donne, presupposto della loro esclusione ai soggetti destinatari dei diritti, ha caratterizzato anche l'età feudale, dove il suffragio era riservato solamente ai capifamiglia di sesso maschile, proprietari di beni tassabili e residenti stabili³⁵. Nel-

²⁹ Il *pater* aveva su schiavi, figli e donne un potere assoluto e illimitato, un vero e proprio diritto di vita e di morte.

³⁰ CANTARELLA, *L'ambiguo malanno*, cit., p. 129.

³¹ *Ivi*, p. 133.

³² Il diritto romano, inoltre, distingueva tra donne libere dotate di *conubium* – la facoltà di contrarre *iustum matrimonium* – e le schiave che non avevano alcun diritto, neppure sui figli, i quali ricadevano in condizione di schiavitù sotto la *dominica potestas* del padrone.

³³ Il primo era una forma di compravendita – *mancipatio* – nella quale la donna era venduta all'acquirente. Il secondo si potrebbe definire un'arcaica forma di usucapione: nel caso in cui non fosse stata celebrata la *coemptio*, il marito acquistava la *manus* della donna dopo averla usata per un anno (stesso termine previsto per l'acquisto delle cose mobili).

³⁴ CICERONE, *Topici*, 4, 23: “*Valeat aequitas, quae paribus in causis paria iura desiderat*”. Deve trovare applicazione, secondo Cicerone, il principio di equità, il quale in cose di natura uguale postula parità di diritto. Al riguardo, si v. M.I. FINLEY, *La politica nel mondo antico*, Roma-Bari, Laterza, 1985; F. DE MARTINO, *Storia della Costituzione romana*, Vol. IV, Napoli, Jovene, 1972-1990.

³⁵ G. FERRARA, *I presupposti della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2009, p. 2. Se, come si è detto nel paragrafo precedente, vi sono riserve sull'esistenza di qualche forma di eguaglianza nelle società del XVI secolo, sicuramente non ve ne sono quanto alla possibilità di applicarla al genere femminile, la cui condizione continua a essere di subalternità.

la società medievale, profondamente inegualitaria, caratterizzata dalla fedeltà del vassallo al suo signore e dalla protezione che quest'ultimo accordava al primo, si può ravvisare una qualche forma di eguaglianza, ma sicuramente questa non aveva tra i propri destinatari le donne. Nel comune, come nell'ordinamento della chiesa, si era affermato il principio *quod omnes tangit ab omnibus probari debet*³⁶, secondo il quale tutti dovevano partecipare all'assunzione delle decisioni comuni, principio coadiuvato dall'espansione dell'idea cristiana per cui tutti gli uomini sono eguali davanti a Dio. Il Medioevo cristiano, infatti, aveva ereditato, da una parte, la tradizione della filosofia pagana classica, come l'idea di eguaglianza filtrata nel Digesto, dove Ulpiano collegava l'idea storica di eguaglianza all'idea del diritto naturale (*Quod ad ius naturale attinet, omnes homines aequales sunt*³⁷), e, dall'altra, la nozione teologica di eguaglianza di tutti gli uomini di fronte a Dio³⁸.

Secoli più tardi, Montesquieu, nel libro settimo dell'*Esprit des lois* sulla *condizione della donna nei governi*, repeterà espressamente "contrario alla ragione e contrario alla natura che le donne siano padrone in casa, come era stabilito presso gli Egiziani"³⁹. Anche nel pensiero illuminista, infatti, trova radicamento l'idea per cui la donna dovesse avere una funzione essenzialmente riproduttiva e domestica⁴⁰. Non a caso, l'unico destinatario delle dichiarazioni rivoluzionarie di fine Settecento è l'uomo. Nel *Bill of rights* che ciascuna colonia inglese oltre l'Atlantico

³⁶ IUSTINIANUS, *Codex*, 5.59.5.2. Codice di Giustiniano 5.59.5.2: principio giustiniano che aveva valenza solo nel diritto privato ma che viene trasportato nel diritto pubblico sulla base di spunti romanistici in tema di contraddittorio, secondo cui tutti gli interessati dovevano partecipare al processo civile.

³⁷ ULPIANO in 43 *ad Sabin* D. 50.17.32.

³⁸ V. COLORNI, *L'eguaglianza come limite della legge nel diritto intermedio e moderno*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 11 ss.

³⁹ MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, Milano, Rizzoli, 1967, pp. 154-155. Montesquieu sosteneva che "la debolezza che le distingue non permette loro l'orgoglio". Nel sostenere che fosse contrario alla ragione e alla natura che le donne siano padrone in casa, aggiungeva, però, che "non lo è (*contrario alla ragione e alla natura*) che governino un impero", come in alcuni casi sia di governo moderato sia dispotico.

⁴⁰ J.J. ROUSSEAU, *Discorso sull'origine e i fondamenti dell'ineguaglianza* (1755), in ID., *Scritti politici*, P. ALATRI (a cura di), Torino, UTET, 1970, p. 67 ss. Sul punto, si v. M.A. COCCHIARA, *Donne e cittadinanza politica: una prospettiva storica. Breve storia del diritto di voto alle donne*, in ID. (a cura di), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi, esperienze e idee*, Roma, Aracne, 2009, pp. 83-127.

si diede ai fini dell'indipendenza, "per essere *by nature equally free and independent* l'essere umano doveva essere maschio, bianco e possidente"⁴¹. Anche in Francia, l'*égalité* conquistata nel 1789 non si applicava alle donne, nonostante gli isolati tentativi di alcuni pensatori illuministi di estenderla anche a loro⁴². Non pare azzardato sostenere, dunque, che le rivoluzioni moderne abbiano consegnato la sovranità popolare non a tutto il popolo, ma soltanto a chi si trovasse in determinate condizioni proprietarie e, per ciò che qui rileva, soltanto agli uomini, consacrando, così, "il principio di gerarchia che divide la società civile: chi è proprietario governa sugli altri, purché sia uomo; chi è uomo governa comunque sulla donna, anche nella sfera intima"⁴³.

Nella seconda metà del XIX secolo, a seguito di una serie di trasformazioni economico-sociali su cui in questa sede non può indulgiare, si comincia a mettere in discussione tale principio di gerarchia che vedeva la donna governata dall'uomo, grazie anche al contributo della prima ondata del pensiero femminista, caratterizzato dal noto movimento delle *suffragette*. Il principio di eguaglianza comincia ad essere rivendicato anche al fine di rimuovere le discriminazioni basate sul sesso, sebbene, nelle costituzioni flessibili di metà Ottocento, il sesso

⁴¹ FERRARA, *I presupposti della democrazia*, cit.

⁴² Nel 1791 Marie Gauze, nota come Olympe de Gouges, riformulò al femminile la Dichiarazione dei diritti delle donne e delle cittadine (*Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*); nel 1792 Mary Wollstonecraft, esponente del radicalismo inglese, insieme a Thoma Paine, Jeremy Bentham e John Stuart Mill scrisse *A Vindication of the Rights of Woman*, considerato il primo testo di teoria femminista. Al riguardo, si v. C. FARALLI, *Donne e diritti. Un'introduzione storica*, in T. CASADEI (a cura di), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 2. Occorre precisare che, secondo alcuni, il precursore delle teorie femministe è stato Francois Poullain de la Barre, il quale nel 1673 ha pubblicato anonimamente *De l'égalité des deux sexes, discours physique et moral où l'on voit l'importance de se défaire des préjugés*, nel quale dimostra che la disparità di trattamento subito dalle donne è privo di fondamento e nasce esclusivamente da un pregiudizio culturale. Trattasi, tuttavia, di esempi rimasti isolati, ripresi soltanto nel 1848 nella cosiddetta Convenzione di Seneca Falls, con cui si ritiene aperta la prima fase del femminismo liberale. La *Women's Rights Convention* tenutasi a Seneca Falls, vicino a New York, nel 1848 è considerata l'atto di nascita del femminismo liberale.

⁴³ C. CARDIA, *Introduzione storico giuridica alla Carta*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in *Comm. Cod. civ. e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, Bologna, Zanichelli, 2013, p. 327.

non fosse ancora considerato un fattore di discriminazione, come si evince dall'art. 24 dello Statuto Albertino del 1848, secondo cui "tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi", dove non si faceva riferimento al sesso, ma solo al titolo e al grado, quale possibile fattore di discriminazione⁴⁴.

È nella prima metà del Novecento, con la rivendicazione del diritto di voto da parte delle donne, che si assiste a una svolta epocale, che non travolge soltanto l'Italia ma tutto il mondo, poiché ci si accorge che la presunta e naturale inferiorità femminile è priva di qualsiasi fondamento obiettivo e si comincia ad adeguare la disciplina normativa a tale presa di coscienza⁴⁵. In Italia, infatti, tale diritto fu riconosciuto alle donne con le elezioni amministrative del 10 marzo 1946 e con quelle politiche del 2 e 3 giugno 1946⁴⁶. La prima sede di rappresentanza politica delle donne italiane fu, dunque, l'Assemblea costituente, all'interno della quale costituivano il 3,7% dei componenti⁴⁷: su 556 costituenti solo 21 erano donne, delle quali cinque facevano parte dalla cosiddetta Commissione dei Settantacinque⁴⁸.

⁴⁴ Allo stesso modo, l'art. 10 della Costituzione francese del 4 novembre 1848 stabiliva che "Tutti i cittadini sono egualmente ammissibili a tutti gli impieghi pubblici, senza altro motivo di preferenza che il loro merito, e secondo le condizioni che saranno fissate dalle leggi. Sono aboliti per sempre ogni titolo nobiliare, ogni distinzione di nascita, di classe o di casta".

⁴⁵ A. ROSSI DORIA, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Firenze, Giunti, 1996, p. 81 ss.; A. GROPPI (a cura di), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

⁴⁶ Le elezioni dell'Assemblea Costituente si tennero con il sistema di voto introdotto con il decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946, dopo essere stato approvato dalla Consulta Nazionale il 23 febbraio 1946, che dette per la prima volta in Italia il diritto di voto alle donne.

⁴⁷ Le ventuno donne che hanno partecipato ai lavori dell'Assemblea Costituente sono: Adele Bei, Bianca Bianchi, Laura Bianchini, Elisabetta Conci, Maria De Unterrichter Jervolino, Filomena Delli Castelli, Maria Federici, Nadia Gallico Spano, Angela Gotelli, Angela M. Guidi Cingolani, Leonilde Iotti, Teresa Mattei, Angelina Livia Merlin, Angiola Minella, Rita Montagnana Togliatti, Maria Nicotra Fiorini, Teresa Noce Longo, Ottavia Penna Buscemi, Elettra Pollastrini, M. Maddalena Rossi, Vittoria Titomanlio.

⁴⁸ Angela Gotelli (Dc), Maria Federici (Pci), Nilde Iotti (Pci), Angelina Merlin (Psi) e Teresa Noce (Pci). Al riguardo, si v. M. GIGANTE, *Il dibattito costituzionale*, in

In definitiva, se nell'antica Grecia e nella Roma Repubblicana il valore dell'eguaglianza si lega a quello di libertà, nel diritto pubblico europeo del Sette e Ottocento si intreccia col concetto di legalità e con la domanda di diritti⁴⁹. L'idea di eguaglianza si evolve, dunque, insieme alla società e prevede un livello di garanzia dei soli diritti civili, in quanto è ancora molto ristretto l'ambito dei diritti politici e praticamente inesistente quello dei diritti sociali⁵⁰. È, infatti, soltanto con le Costituzioni della seconda metà del Novecento che si comincia a mettere al centro la persona, tenendo conto della concretezza della vita associata e, soprattutto, delle effettive condizioni sociali, economiche e culturali che ne determinano lo sviluppo e, in questo nuovo contesto, l'eguaglianza si trasforma grazie alle molteplici opzioni politiche che, incontrandosi, si traducono in una norma di principio⁵¹.

Id. (a cura di), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, p. 16.

⁴⁹ M. FIORAVANTI, *Il principio di eguaglianza nella storia del costituzionalismo moderno*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 1998, Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici, Atti del XIII Convegno Annuale, Trieste, 17-18 dicembre 1998*, Padova, Cedam, 1999, p. 38.

⁵⁰ M. FIORAVANTI, *Uguaglianza e Costituzione: un profilo storico*, in M. CARTABIA-T. VETTOR (a cura di), *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI convegno della facoltà di giurisprudenza. Università degli studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 60.

⁵¹ A questo proposito, in S. CECCHINI, *La Corte costituzionale paladina dell'eguaglianza di genere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 25, ho parlato dell'esistenza di due anime dell'eguaglianza – l'una originaria e l'altra progressiva – che si collegano, rispettivamente, al suo uso in senso descrittivo e a quello prescrittivo. In quella sede, ho avuto modo di evidenziare come sia proprio la storicità della dimensione semantica del principio di eguaglianza a consentire, da un lato, di superare le critiche sollevate da un certo pensiero femminista all'idea di eguaglianza giuridica e, dall'altro, di risolvere un'apparente aporia: la circostanza per cui, sebbene originariamente pensata su parametri maschili, oltre che borghesi e di classe, l'eguaglianza giuridica conserva un carattere permanentemente rivoluzionario, come ebbe già a evidenziare L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2018, p. 31, il quale ascrive due valenze al principio di eguaglianza, definendo la prima "conservatrice e mistificatoria" e la seconda "demistificatrice e rivoluzionaria". Al riguardo, G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici, Atti del XIII Convegno Annuale, Trieste, 17-18 dicembre 1998*, Padova, Cedam, 1999, pp. 86-87, evidenzia i rischi sottesi alle riformulazioni del principio di eguaglianza che

3. *L'art. 51 Cost. tra (iniziali) resistenze e affermazione del principio di pari opportunità*

Risalito, seppur sinteticamente, il percorso che ha portato al riconoscimento dei diritti politici anche alle donne, a fronte della secolare esclusione delle stesse dalla sfera pubblica, vale la pena indugiare sul dibattito che, in Assemblea costituente, ha condotto all'approvazione dell'art. 51 Cost., per poi indagarne lo stato di attuazione, avuto particolare riguardo al principio di pari opportunità previsto a seguito della novella di cui alla legge cost. n. 1 del 2003⁵².

In Assemblea costituente, furono inizialmente predisposte due versioni di quello che sarebbe diventato l'art. 51 Cost., entrambe accomunate dall'intento di riconoscere una piena capacità giuridica di diritto pubblico alle donne⁵³. Ciononostante, non mancarono, tra i costituenti, talune ritrosie rispetto alla possibilità che venisse loro concesso di svolgere determinati uffici pubblici, quali, ad esempio, la funzione di magistrato. La riluttanza rispetto all'estensione del pieno riconoscimento della capacità giuridica in capo alle donne trovava fondamento, ancora una volta, nella capacità generatrice della donna e nella sua funzione di madre, come

pretendono di essere complete e univoche, in quanto trattasi di un principio, per sua natura, generalissimo.

⁵² Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, recante «*Modifica dell'articolo 51 della Costituzione*».

⁵³ P. BARILE, *Sul diritto delle donne ad accedere alla magistratura*, in *Giur. it.*, 2, 1952, p. 225 ss.; V. CRISAFULLI, *Nota a Corte cost. n. 56 del 1958*, in *Giur. cost.*, n. 1, 1958, p. 861; C. MORTATI, *L'accesso delle donne ai pubblici uffici*, in *Dem. e dir.*, 1960, p. 147. O, ancora, P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, I, p. XXXV; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984. Al riguardo, *ex multis*, si v. A. ROSSI DORIA, *Le donne sulla scena politica*, in FRANCESCO BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, vol. I, 1994, pp. 831-832; M. FEDERICI, *L'evoluzione socio-giuridica della donna alla Costituente*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, spec. p. 202 ss.; E. CECCHERINI, *La questione di genere nei dibattiti in Assemblea costituente*, in E. D'URSO, *Eguaglianza, lavoro, diritti*, Bari, Libellula, 2016, p. 109 ss.; E. PAZÈ, *Diseguali per legge*, Milano, Franco Angeli, 2013; M. IACOMETTI, *Il contributo delle donne in Assemblea costituente all'elaborazione della Costituzione italiana*, in M. D'AMICO-S. LEONE (a cura di), *La donna dalla fragilità alla pienezza dei diritti. Un percorso non ancora concluso*, Milano, Giuffrè, 2017; M. D'AMICO, *Una parità ambigua, Costituzione e diritti delle donne*, Raffaello Cortina, Milano, 2020.

emerge dalle parole degli Onorevoli Giuseppe Cappi, Giuseppe Bettiol, Pietro Calamandrei e Gaspare Ambrosini, intervenuti nella Seduta pomeridiana di venerdì 7 novembre 1947. Secondo l'on. Giuseppe Cappi, ad esempio, “la ragione della diffidenza diffusa nella maggioranza di fronte a una donna giudicante sta nella prevalenza che nelle donne ha il sentimento sul raziocinio, mentre nella risoluzione delle controversie deve prevalere il raziocinio sul sentimento”⁵⁴. Il riferimento alla natura, quale causa determinante la subalternità femminile pare confermata dal penalista Giuseppe Bettiol, per cui: “Se San Paolo fosse vivo direbbe «Facciano silenzio le donne anche nei tribunali», cioè non siano chiamate le donne ad esplicare questa funzione, la quale può arrivare (per fortuna noi abbiamo eliminato questo pericolo) a pronunciare una sentenza di morte. Ed è assurdo, doloroso, inconcepibile che una donna chiamata da Dio e dalla *natura* a dare la vita, sia chiamata anche a dare la morte”⁵⁵. Calamandrei e Ambrosini, invece, proposero di ammettere le donne all’esercizio della funzione di magistrato ma solo per determinate materie, a causa delle periodiche variazioni del loro umore cagionate dagli ormoni⁵⁶.

Superate le richiamate resistenze, la Commissione dei Settanta-cinque giunse ad affermare l’eguale posizione tra i sessi nell’esercizio del diritto di voto (art. 48 Cost.) e nell’accesso ai pubblici uffici (art. 51 Cost.). Nell’affermare che sono elettori “tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età” la formulazione definitiva dell’art. 48 Cost. precisa, in maniera “quasi pleonastica”⁵⁷, l’attribuzione di un diritto che, fino all’entrata in vigore della Costituzione, era appartenuto soltanto agli uomini, ritenendo non sufficiente l’eguaglianza formale espressa al primo comma dell’art. 3 Cost. Alla medesima *ratio* risponde il richiamo espresso ai “cittadini dell’uno e dell’altro sesso” nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive previsto dall’art. 51 Cost. Una scelta lessicale siffatta si può ricondurre proprio alla consapevolezza, in capo ai Costituenti, delle effettive

⁵⁴ CAMERA DEI DEPUTATI. SEGRETARIATO GENERALE (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Seduta pomeridiana di venerdì 7 novembre 1947, *Presidenza del Presidente Terracini, indi del Vicepresidente Pecorari*, Roma, 1970, spec. p. 1852 ss.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ S. CECCHINI, *Differenza di genere e tutela costituzionale*, in M. MASIA-M.V. SANNA (a cura di), *Donne e diritto. Un dibattito*, Cagliari, Edizioni AV, 2019, p. 277.

condizioni di discriminazione e subordinazione del genere femminile all'interno di tale settore. Tuttavia, la circostanza che, all'interno del proprio progetto di trasformazione sociale, la Costituzione esprimesse una sostanza politica molto più avanzata rispetto a quella della legislazione al tempo vigente, ha concorso a rendere particolarmente complicata l'iniziale attuazione di queste disposizioni.

Inizialmente, l'inciso "secondo i requisiti stabiliti dalla legge" contenuto nell'art. 51 Cost. era stato interpretato dal legislatore, prima, e dal Giudice costituzionale, dopo, come una norma capace di consentire deroghe all'applicazione del principio per cui l'accesso ai pubblici uffici dovesse essere garantito ai cittadini dell'uno e dell'altro sesso, consentendo, così, l'esclusione delle donne dalla sua portata applicativa. A un approccio interpretativo siffatto aderì la Corte costituzionale con la celebre sentenza n. 56 del 1958⁵⁸. Pronunciandosi sulla legittimità dell'esclusione delle donne dalla partecipazione delle giurie popolari delle Corti d'Assise, la Corte affermò il potere, in capo al legislatore, di derogare alla regola dell'eguaglianza formale nell'accesso ai pubblici uffici di cui, riconoscendogli il potere di precludere alle donne l'accesso a determinate professioni laddove sussistessero peculiari esigenze differenziatrici, tra le quali venivano ricomprese le diverse *attitudini* tra i sessi⁵⁹. Un'interpretazione che, come ho avuto

⁵⁸ Corte cost., sent. 3 ottobre 1958, n. 56, *Cons. dir.*, "Del resto, anche gli articoli 29 e 37 della Costituzione partono da un presupposto non ispirato ad un'assoluta e indiscriminata parità livellatrice fra uomini e donne: l'art. 29, deferendo alla legge di fissare i limiti a garanzia dell'unità familiare; l'art. 37, assicurando, a favore della donna, condizioni di lavoro consone alla sua essenziale funzione di sposa e di madre. (...) Ora, non pare negabile che, in tali limiti e modi, possa comprendersi un trattamento delle donne diverso da quello degli uomini".

⁵⁹ *Ivi*, "era naturale che, pur avendo posto il precetto dell'eguaglianza giuridica delle persone dei due sessi, i costituenti abbiano ritenuto che restasse al legislatore ordinario una qualche sfera di apprezzamento nel dettare le modalità di applicazione del principio, ai fini della migliore organizzazione e del più proficuo funzionamento dei diversi uffici pubblici, anche nell'intento di meglio utilizzare le *attitudini* delle persone. Del resto, anche gli articoli 29 e 37 della Costituzione partono da un presupposto non ispirato ad un'assoluta e indiscriminata parità livellatrice fra uomini e donne: l'art. 29, deferendo alla legge di fissare i limiti a garanzia dell'unità familiare; l'art. 37, assicurando, a favore della donna, condizioni di lavoro consone alla sua essenziale funzione di sposa e di madre. (...) Ora, non pare negabile che, in tali limiti e modi, possa comprendersi un trattamento delle donne diverso da quello degli uo-

modo di evidenziare in altra sede, “non deve certo stupire, se si considera che il Collegio del tempo era composto da uomini immersi in un contesto culturale e normativo fortemente discriminatorio. All’epoca, infatti, l’essenziale funzione familiare della donna era reputata preclusiva di ogni altra attività che la stessa aspirasse a svolgere”⁶⁰. Secondo i giudici del ’58, la Costituzione non avrebbe introdotto nell’ordinamento un’assoluta parità tra uomini e donne, ma un principio che, innanzi a limiti come quello previsto dall’art. 51 Cost., poteva trovare deroghe alla sua applicazione.

Si dovette attendere qualche anno affinché venisse dichiarata l’illegittimità costituzionale della norma che assumeva il sesso femminile a fondamento di incapacità o di minore capacità per una categoria amplissima di pubblici uffici. Ribaltando quanto deciso nel 1958, con la sentenza n. 33 del 1960, la Corte chiarì che l’inciso previsto dall’art. 51 Cost. non autorizzasse il legislatore, senza limiti, a dettare norme attinenti al requisito del sesso, ma gli consentisse soltanto di “assumere, in casi determinati e senza infrangere il principio fondamentale dell’eguaglianza, l’appartenenza all’uno o all’altro sesso come requisito attitudinario”⁶¹. In forza di questa seconda interpretazione, il legislatore, con la legge 9 febbraio 1963, n. 66, consentì alle donne di accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, ivi compresa la Magistratura⁶².

Ebbene, oltre ai mutati approcci interpretativi dell’art. 51 Cost., la difficoltà per le donne di accedere alle cariche elettive in effettive condizioni di eguaglianza con gli uomini può essere, altresì, ricondotta alla circostanza per cui la presa di coscienza sulla necessità di un riequilibrio di genere nei luoghi della rappresentanza è un fenomeno tutto sommato recente⁶³. I primi interventi legislativi finalizzati a fa-

mini”. Al riguardo, cfr. V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 861 ss.

⁶⁰ CECCHINI, *La Corte costituzionale paladina dell’eguaglianza di genere*, cit., p. 66.

⁶¹ Corte cost., sent. 13 maggio 1960, n. 33, *Cons. dir.* 2.

⁶² L. 9 febbraio 1963, n. 66, «*Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni*».

⁶³ Anche l’attenzione della letteratura costituzionalistica sulla tematica in discorso è cresciuta esponenzialmente nel corso del tempo anni. Senza pretesa di esaustività, in argomento, si v. L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi.it*, 2021, p. 39 ss.; L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell’accesso alle cariche elettive*, in *Oss. AIC*, 2021, p. 86 ss.; C. TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, p. 88 ss.; D’AMICO, *Una parità ambigua*, cit.; ma anche

vorire una maggiore presenza delle donne negli organi politici elettivi risalgono, infatti, agli anni Novanta del secolo scorso. Inoltre, la sensibilità del legislatore rispetto al problema della sottorappresentanza femminile non ha trovato, inizialmente, terreno fertile né nella cultura politica né in quella giuridica, basti pensare alla posizione assunta dalla Corte costituzionale in merito alla legittimità costituzionale delle misure di riequilibrio previste dalle leggi del 1993 e del 1995⁶⁴.

Id., *La lunga strada della parità fra fatti, norme e principi giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*, 2013, p. 1 ss.; Id., *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, Giappichelli, 2011; G. SORRENTI, *Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica. Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzioni in base al sesso*, in *Rivista AIC*, 2020, p. 438 ss.; G. PARRINELLO (a cura di), *Uguaglianza uomo-donna: storia di un'incompiuta*, Napoli, Esi, 2020; G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, RomaTrE-Press, 2018; E. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di "effettiva uguaglianza"*, in *Rivista AIC*, 2018, p. 1 ss.; F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2016; 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*, Torino, Giappichelli, 2019; R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002; A. DEFFENU, *Regioni, diritto di voto e parità tra i sessi: limiti costituzionali e tecniche della legislazione elettorale*, in *Dir. pubbl.*, 2001, p. 637; Id., *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012; Id., *Azioni positive ed uguaglianza: spunti di riflessione*, in G. AZZARITI (a cura di), *Uguaglianza o differenza di genere? Prospettive a confronto, Atti del Seminario di Roma 26 novembre 2021*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 175-184.

⁶⁴ Più precisamente, con l'art. 5, comma 2, della legge n. 81 del 1993 sulla elezione diretta del Sindaco, fu previsto che "nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi" (l. 25 marzo 1993, n. 81, «*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*»); mentre la legge n. 277 del 1993 per la elezione della Camera dei deputati stabilì che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale (25% del totale), ove recassero più di un nome, fossero formate da candidati e candidate in ordine alternato, con l'ulteriore specificazione che i candidati fossero eletti secondo l'ordine progressivo di presentazione, vale a dire attraverso le cosiddette liste "bloccate", all'interno delle quali risultava decisivo l'ordine di inserimento dei candidati (l. 4 agosto 1993, n. 277, «*Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*», art. 1.) Ancora, per le Regioni a statuto ordinario, la legge n. 43 del 1995 prevede una riserva di almeno un terzo dei posti al sesso sotto-rappresentato, disponendo che "in ogni lista regionale e provinciale

Come si ricorderà, in un primo tempo, la Corte assunse un approccio particolarmente restrittivo rispetto alla possibilità che il legislatore potesse introdurre misure volte a incentivare la presenza femminile negli organi elettivi, affermando che in materia elettorale trovasse applicazione soltanto il principio di eguaglianza inteso in senso formale⁶⁵. Con la nota e controversa sentenza n. 422 del 1995, il Giudice costituzionale affermò che la regola prescritta dall'art. 51 Cost. fosse da considerarsi inderogabile, dovendosi considerare oggettivamente discriminatoria ogni differenziazione in ragione del sesso⁶⁶.

In un secondo tempo, la Corte cambiò orientamento anche in forza del mutato quadro costituzionale che, tra il 2001 e il 2003, aveva visto il legislatore modificare gli artt. 51 e 117 Cost. in favore dell'introduzione, rispettivamente, dei principi di pari opportunità e di parità di genere, positivizzando il dovere costituzionale di politiche attive di riequilibrio di genere in campo elettorale⁶⁷. A partire dalla sentenza n.

nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati" (l. 23 febbraio 1995, n. 43, «Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario», art. 1, comma 6). Analoghe norme, infine, furono previste anche da alcune Regioni a Statuto speciale, quali il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta. Al riguardo, *ex multis*, si v. almeno MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, cit., spec. p. 195 ss.; V. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, in Oss. AIC, 2018, pp. 129-144; ID., *Parità di genere e rappresentanza. Il rendimento delle misure legislative promozionali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

⁶⁵ Corte cost., sent. 12 settembre 1995, n. 422, con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, ult. per., della legge n. 81 del 1993, che stabiliva che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere di norma rappresentato in misura superiore a due terzi. Tra i tanti commenti a tale decisione, si v. L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco (a proposito della sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale)*, in *Foro it.*, 1996, I, coll. 1961-1976; ora in A. FACCHI-C. FARALLI-T. PITCH (a cura di), *Letizia Gianformaggio. Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 229-243; U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3268 ss.; G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 3272 ss.

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 422 del 1995, *Cons. dir.* 6.

⁶⁷ Ci si riferisce alle leggi cost. nn. 2 e 3 del 2001 e n. 1 del 2003. Più precisamente, la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 aggiunse un nuovo periodo al primo comma dell'art. 51 Cost., in forza del quale "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"; mentre la legge cost. 18

49 del 2003⁶⁸, con cui qualificò come “doverosa l’azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale”, il Giudice delle leggi giunse a sostenere, con la sentenza n. 4 del 2010, che le misure come la doppia preferenza di genere sono “volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale”⁶⁹, per poi ribadire, con la sentenza n. 81 del 2012, che “gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall’ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto”⁷⁰.

4. *L’attuazione legislativa del principio di pari opportunità*

L’attuazione legislativa del principio di pari opportunità prescritto dall’art. 51 Cost. è avvenuta soltanto con la legge elettorale n. 52 del 2015, che ha previsto, per la prima volta nel sistema elettorale nazionale, misure di stampo paritario, seppur riferite soltanto alla Camera dei deputati⁷¹.

ottobre 2001, n. 3 riscrisse il settimo comma dell’art. 117 Cost.; la legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2, invece, impose alle leggi elettorali delle Regioni a statuto speciale di promuovere “condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”. Sul percorso di revisione costituzionale che ha interessato, in particolare, l’art. 51 Cost. tra i tanti, cfr. G. BRUNELLI, *Un «ombrello» costituzionale per le azioni positive elettorali*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 615-616; A. POGGI, *Sulla riforma dell’art. 51 Cost.: le quote alla prova della democrazia pluralista*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 619-620; R. BIN, *Donne e autoreferenzialità della politica*, in *Forum di Quad. cost.*, 2003, pp. 1-4, ora in ID.-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 43 ss.

⁶⁸ Corte cost., sent. 13 febbraio 2003, n. 49, *Cons. dir.* 3. Sul punto, si v. L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 364 ss.; L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, p. 606.

⁶⁹ Corte cost., sent. 14 gennaio 2010, n. 4, *Cons. dir.* 3.1.

⁷⁰ Corte cost., sent. 5 aprile 2012, n. 81, *Cons. dir.* 4.2.

⁷¹ L. 6 maggio 2015, n. 52, recante «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati». Come probabilmente ricorderà chi legge, l’iniziale previsione per la sola Camera dei Deputati trovava la propria giustificazione sul presupposto

La legge del 2015 aveva introdotto sia il meccanismo della doppia preferenza di genere sia la regola dell'ordine alternato di genere tra i candidati all'interno delle liste. Successivamente alla parziale dichiarazione di incostituzionalità avvenuta con la sentenza n. 35 del 2017 del Giudice costituzionale, che non aveva comunque interessato le misure di riequilibrio di genere, il legislatore ha approvato la legge n. 165 del 2017, in forza della quale si sono svolte le elezioni politiche del 2018, le prime con una legge elettorale, per così dire, paritaria⁷².

A livello regionale, invece, l'attuazione dell'art. 51 Cost. è avvenuta per mano della legge statale di principio n. 20 del 2016, che ha prescritto al legislatore regionale due soluzioni alternative per promuovere l'equilibrio di genere negli organi elettivi, a seconda del sistema elettorale prescelto⁷³. Ove le leggi elettorali regionali prevedano l'espressione delle preferenze, la legge cornice statale prescrive, da un lato, le quote di lista, stabilendo che, in ciascuna lista, i candidati dello stesso sesso non possano superare il 60% del totale e, dall'altro, la doppia preferenza di genere. Mentre, laddove la legge elettorale regionale non annoveri la possibilità di esprimere le preferenze ma soltanto liste bloccate, queste devono essere disposte prevedendo l'ordine alternato di genere tra i candidati, sempre con il limite del 60% per i candidati del medesimo sesso. Infine, ove il sistema elettorale regionale preveda collegi uninominali, nell'ambito delle candidature

che l'entrata in vigore del novellato impianto normativo avvenisse successivamente all'entrata in vigore della Riforma costituzionale cosiddetta Renzi-Boschi (d.d.l. costituzionale recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 aprile 2016 e pubblicato nella G.U., Serie Generale, n. 88 del successivo 15 aprile, che non è stato approvato a seguito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016).

⁷² L. 3 novembre 2017, n. 165, recante «*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*». A seguito delle elezioni politiche del 2018, in Parlamento erano state elette 334 donne, pari a circa il 35% (di cui 225 alla Camera e 109 al Senato).

⁷³ L. 15 febbraio 2016, n. 20, «*Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali*».

presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non devono eccedere il 60% del totale⁷⁴.

Anche le Regioni a Statuto Speciale e le Province Autonome hanno dovuto adottare, in materia elettorale, disposizioni volte a favorire l'accesso alle cariche elettive a cittadini di entrambi i generi, in forza di quanto previsto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001⁷⁵. Per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, ogni genere deve rappresentare almeno il 35% dei candidati per lista, e le liste non conformi vengono ridotte o dichiarate non valide; in Friuli-Venezia Giulia, le liste devono contenere al massimo il 60% di candidati dello stesso genere con l'alternanza dei nomi per genere; sono previsti incentivi o penalizzazioni economiche per i gruppi consiliari in base

⁷⁴ La regione Campania (l. reg. n. 4 del 2009, art. 10, comma 2) pone il limite di due terzi alla presenza di candidati di ciascun sesso in ogni lista circoscrizionale, con arrotondamento all'unità più vicina. La disciplina elettorale delle regioni Abruzzo (l. reg. n. 9 del 2013, art. 1, comma 4), Puglia (l. reg. n. 2 del 2005, art. 8, comma 13), Umbria (l. reg. n. 4 del 2015, art. 9), Molise (l. reg. n. 20 del 2017, art. 7), Basilicata (l. reg. n. 20 del 2018, art. 3, comma 3), Liguria (l. reg. n. 18 del 2020, art. 6, comma 2) e Calabria (l. reg. n. 1 del 2005, art. 1, comma 6, come mod. da l. reg. n. 17 del 2020) prevede che, in ogni lista circoscrizionale, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60% dei candidati. La medesima scelta è stata effettuata dalla regione Piemonte con la l. reg. n. 12 del 2023, art. 14, commi 2 e 3. La regione Marche (l. reg. n. 27 del 2004, art. 9, comma 6, come mod. da l. n. 36 del 2019), invece, individua il limite minimo, per cui nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore al 40% dei candidati presentati, con arrotondamento all'unità superiore in caso di decimale. Le regioni Lazio (l. reg. n. 2 del 2005, art. 3, comma 2, come mod. da l. reg. n. 10 del 2017), Veneto (l. reg. n. 5 del 2012, art. 13, comma 6) ed Emilia Romagna (l. reg. n. 21 del 2014, art. 8) dispongono che in ogni lista circoscrizionale i rappresentanti di ciascun genere devono essere presenti in misura eguale, se il numero dei candidati è pari. Nelle leggi elettorali delle regioni Lombardia (l. reg. n. 17 del 2012, art. 1, comma 11, come mod. da l. n. 38 del 2017), Veneto (l. reg. n. 5 del 2012, art. 13, comma 6) e Toscana (l. reg. n. 51 del 2014, art. 8, comma 6) si prevede che le liste debbano essere composte seguendo l'ordine alternato di genere. Nella regione Toscana, inoltre, in relazione alle candidature regionali, queste devono essere distintamente indicate rispetto alle candidature circoscrizionali ed elencate in ordine alternato di genere (art. 8, comma 5). La normativa elettorale della regione Piemonte, che mantiene la previsione delle liste regionali bloccate, dispone che in esse i candidati debbano essere alternati per genere.

⁷⁵ L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

alla rappresentanza di genere. Nella Regione Siciliana, dopo il capolista, i candidati devono alternarsi per genere; nelle liste provinciali, un genere non può superare i due terzi dei candidati da eleggere. Nella Provincia autonoma di Trento, è previsto l'equilibrio perfetto tra i generi nelle liste, in caso di numero dispari di candidati, un genere può superare l'altro solo di un'unità; nella Provincia autonoma di Bolzano, ciascun genere non può superare i due terzi dei candidati in lista e, se la quota non è rispettata, i nomi in eccesso vengono cancellati⁷⁶. Nella Regione Autonoma della Sardegna, a partire dalla legge statutaria 20 marzo 2018, n. 1, è prevista la parità di genere obbligatoria nelle liste (salvo lista a due componenti, che deve includere entrambi i generi), la doppia preferenza di genere e obblighi di parità nella visibilità mediatica durante la comunicazione politica in campagna elettorale⁷⁷.

⁷⁶ Nella regione Valle d'Aosta, in ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale ogni genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 35 per cento, arrotondato all'unità superiore (art. 3-*bis*, l. reg. n. 3 del 1993 come modificato da ultimo dalla l. reg. n. 7 del 2019), pena la riduzione al limite prescritto delle liste contenenti un numero di candidati superiore al numero massimo prescritto, cancellando gli ultimi nomi, e la dichiarazione di non validità delle liste che non corrispondano alle predette condizioni (art. 9, comma 1, l. reg. n. 3 del 1993 come modificato da ultimo dalla l. reg. n. 16 del 2017). Nella regione Friuli-Venezia Giulia ogni lista circoscrizionale deve contenere, a pena di esclusione, non più del 60 per cento di candidati dello stesso genere; nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato; al fine di promuovere le pari opportunità, la legge statutaria prevede inoltre forme di incentivazione o penalizzazione nel riparto delle risorse spettanti ai gruppi consiliari (è considerato sottorappresentato quello dei due generi che, in Consiglio, è rappresentato da meno di 1/3 dei componenti). Nella Regione siciliana, tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne; una lista provinciale non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio (art. 14, comma 1, l. reg. n. 29 del 1951, come modificato dalla l. reg. n. 7 del 2005). Nella Provincia autonoma di Trento, in ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore all'altro, se non quando il numero delle candidature della lista è dispari: in tal caso è ammesso che un genere sia sovrarappresentato di un'unità. Nella Provincia autonoma di Bolzano, in ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi del numero dei candidati della lista, con eventuale arrotondamento all'unità più prossima; nella lista in cui non venga rispettata tale quota, sono cancellati i nominativi dei candidati che eccedono la quota prevista (art. 16, comma 8, l.p. n. 14 del 2017).

⁷⁷ L. reg. statutaria 20 marzo 2018, n. 1, recante «*Modifiche alla legge statutaria n. 1 del 2013 in materia di rappresentanza di genere*». Più precisamente, la legge

Infine, a livello comunale, la disciplina della parità di genere è stata introdotta dalla legge n. 215 del 2012, che differenzia le misure in ragione della dimensione dei comuni. Nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti e in quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti, la legge prescrive sia la quota di lista, in base alla quale nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi, sia la doppia preferenza di genere. Nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, invece, la legge non aveva previsto né la quota di lista, né la doppia preferenza di genere, limitandosi a stabilire che “nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi”⁷⁸. Tuttavia, tale disposizione è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 62 del 2022, nella parte in cui non prevede l’esclusione delle liste elettorali che non assicurino la presenza di candidati di entrambi i sessi⁷⁹. Con tale sentenza additiva, la Corte ha aggiunto la sanzione della esclusione per le liste che non rispet-

regionale statutaria n. 1 del 2013 (come modificata dalla l. reg. stat. n. 1 del 2018) stabilisce che in ciascuna lista circoscrizionale ogni genere è rappresentato in misura eguale; nel caso di lista circoscrizionale con due soli componenti, a pena di esclusione, devono essere rappresentati entrambi i generi (art. 4); è prevista la doppia preferenza di genere (art. 9, comma 4) e vi sono specifiche disposizioni per la campagna elettorale, che impegnano i soggetti politici ad assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelesive pubbliche e private e nei messaggi autogestiti, e a garantire che siano messi in risalto, con pari evidenza, i candidati di entrambi i generi nelle liste presentate (art. 9-bis).

⁷⁸ L. 23 novembre 2012, n. 215, recante «Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni», art. 2, comma 1, lett. c), n. 1) che ha introdotto il comma 3 bis all’art. 71, primo periodo, TUEL.

⁷⁹ Al riguardo, si v. T. GROPPI, *Il (ri-)equilibrio di genere alla prova della nuova “stagione” della giustizia costituzionale italiana. Il caso dei piccoli comuni*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 84-93. A margine della sentenza 10 marzo 2022, n. 62, si v. anche i commenti di P. COLASANTE, *Una parità di genere senza ostacoli demografici*, in *Oss. AIC*, 2022, pp. 2-18; L. LORELLO, *La Corte definisce un altro tassello per l’effettività del principio delle pari opportunità. La sentenza n. 62 del 2022*, in *Consulta online*, 2022, pp. 1230-1240; P. SCARLATTI, *Corte costituzionale e allenamento a “rime obbligate” nella promozione della parità di genere*, in *Giur. cost.*, 2022, p. 766. In argomento, da ultimo, si v. P. COLASANTE, *L’eguaglianza di genere nella rappresentanza politica delle Regioni e degli enti locali*, in *Diritti regionali*, 2025, pp. 386-408.

tano la normativa, ritenendo che l'omissione del legislatore determini una violazione dell'art. 51, comma 1, Cost.⁸⁰.

In definitiva, a fronte di un assetto costituzionale che esprime esplicitamente l'esigenza di promuovere le pari opportunità di genere anche nel campo della rappresentanza politica, imponendo al legislatore statale e regionale l'obbligo di introdurre, nelle rispettive discipline elettorali, misure finalizzate a garantire il riequilibrio di genere⁸¹, ci si sarebbe potuti aspettare dei dati maggiormente edificanti rispetto a quelli richiamati all'inizio del lavoro. Al contrario, se, da un lato, è innegabile che l'attuazione del principio in discorso attraverso la predisposizione delle ricordate misure abbia incentivato una maggiore rappresentanza femminile rispetto al passato⁸², dall'altro, i dati mostrano come le previsioni normative, da sole, non siano in grado di promuovere una democrazia paritaria laddove non siano accompagnate da una reale volontà della classe politica in tal senso⁸³.

⁸⁰ In argomento, *ex multis*, si v. L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi.it*, 2021, p. 39 ss.; LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, cit., p. 86 ss.; TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, cit., p. 88 ss.; D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit.

⁸¹ A. DEFFENU, *Parità di genere e istituzioni politiche: prime note per un bilancio*, 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. 88. Al riguardo, si v. O. GIOLO, *Eguaglianza e pari opportunità sono conciliabili? Un tentativo di chiarificazione concettuale (e di proposta politico-giuridica)*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, cit., p. 352.

⁸² Sul punto, si v. M. D'AMICO, *L'eguaglianza tra i sessi e la rappresentanza*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, cit., p. 76; ID., *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, cit. e ID., *La rappresentanza di genere nelle Istituzioni Strumenti di riequilibrio*, *Relazione presentata il 30 marzo 2017 a Roma, presso la Corte di Cassazione, nell'ambito dell'Iniziativa promossa dalla Struttura di Formazione decentrata della Corte di cassazione in collaborazione con l'Associazione Donne Magistrato Italiane*. Nello stesso senso, si v. L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in ID.-A. DI BLASI-M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002, p. 87; A. MANGIA, *Rappresentanza di "genere" e "generalità" della rappresentanza*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. GUAZZAROTTI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., pp. 79-93; L. FERRAJOLI, *Differenza di genere e garanzie di uguaglianza*, in F. BIMBI-A. DEL RE (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Torino, Rosenberg&Sellier, 1997, p. 93 ss.

⁸³ Sull'importanza della componente politica per il mutamento della realtà politico sociale, si v. già C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni*

4.1. Segue: Sistema di organizzazione della rappresentanza politica e rendimento delle misure di riequilibrio

Oltre alle ricordate ragioni di carattere storico, uno dei fattori che contribuisce al permanere della asimmetria di genere nella rappresentanza è da rinvenirsi nel sistema di organizzazione della rappresentanza politica e, più precisamente, nelle modalità di strutturazione dei partiti, nelle scelte di selezione dei candidati, nonché nella comunicazione politica.

L'applicazione delle misure di riequilibrio da parte delle *leadership* dei partiti, infatti, rivela come, a tutti i livelli di governo, sussista una sostanziale ritrosia della classe politica nel favorire il riequilibrio di genere al proprio interno. Come hanno dimostrato gli studi sul rendimento delle misure in discorso⁸⁴, dalle scelte in ordine alla selezione del personale politico e dall'organizzazione delle campagne elettorali, emerge la diffidenza del sistema dei partiti rispetto all'esigenza di assicurare portata precettiva al principio di pari opportunità di cui all'art.

di Ricerca, s.l., 1949, ora in Nomos. *Le attualità del diritto*, 2, 2015, pp. 5-22. In tal senso, si v. S. STAIANO, *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, Jovene, 2014; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988, p. 195. Con particolare riferimento al ruolo dei partiti politici affinché l'equilibrio di genere non costituisca "una promessa mancata del nostro ordinamento", si v. FOGLIAME, *La parità di genere nella legge elettorale e il ruolo dei partiti politici*, cit., spec. pp. 149-144.

⁸⁴ V. FOGLIAME, *Il rendimento delle formule legislative regionali di riequilibrio della rappresentanza di genere. Incertezze, resistenze, ruolo dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, 2019, pp. 1-21; e, più diffusamente, Id., *Parità di genere e rappresentanza. Il rendimento delle misure legislative promozionali*, cit. In tema, si v. anche S. STAIANO, *L'incertezza (anche) delle regole dell'incarico*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 8; S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2013; G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazione e diritti di cittadinanza*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia, 18 marzo 2005, Torino, Giappichelli, 2006, p. 3 ss.; L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 246 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Dignità delle donne e parità tra i sessi nell'accesso ad uffici pubblici e a cariche elettive (a proposito della protesta di costituzionaliste e costituzionalisti)*, in *Oss. cost.*, 2018, pp. 123-127; P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. quote rosa*, in F. SPITALERI (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 81.

51 Cost. Tra le diverse forze politiche, si registra non soltanto un desolante disinteresse a favorire l'elezione delle donne nell'ottica di un riequilibrio di genere, ma anche, e soprattutto, il consolidamento di vere e proprie prassi distorsive volte ad aggirare le regole paritarie allo scopo di scongiurare il raggiungimento del fine per il quale sono preordinate.

Tra le segreterie di partito, è invalsa la prassi di presentare le candidature sulla base di una strategica distribuzione delle *chances* di vittoria dei candidati, volta ad assicurare l'elezione dei candidati uomini. Nei collegi uninominali, ove la disciplina elettorale di riferimento preveda che i candidati del medesimo genere non possano eccedere una determinata percentuale, i partiti tendono a collocare la maggior parte delle candidate nei collegi cosiddetti deboli o a sconfitta sicura, individuati sulla scorta dei sondaggi precedenti alla competizione elettorale. Nei collegi plurinominali, ove sussista la regola dell'ordine alternato di genere, è invalsa la prassi delle pluricandidature e della collocazione dei candidati di sesso maschile nei cosiddetti posti utili, di modo che, ove la medesima candidata vinca in più collegi, possa subentrare nella sua posizione il candidato uomo collocato secondo nella lista⁸⁵.

Strategie politiche di un tenore siffatto inducono chi scrive a un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo, le modalità di scelta dei candidati comprovano l'efficacia delle misure di riequilibrio, le quali, ove correttamente applicate, consentono di favorire una maggiore presenza delle donne tra gli eletti, al punto da portare le *leadership* maschili a elaborare meccanismi elusivi volti ad assicurare il consolidamento dell'*establishment*. La volontà politica di marginalizzare le candidate emerge non

⁸⁵ FOGLIAME, *Parità di genere e rappresentanza. Il rendimento delle misure legislative promozionali*, cit. In alcuni casi, il cosiddetto *ticket*, vale a dire il metodo per cui in campagna elettorale due candidati si presentano assieme, viene utilizzato non tanto per promuovere il riequilibrio di genere, quanto per assicurare l'elezione del candidato di genere maschile. Vi sono stati, infatti, alcuni candidati uomini che si sono alleati a più candidate donne al solo fine di accumulare un numero elevato di voti. Con specifico riferimento agli esiti delle prime consultazioni regionali sarde in cui ha trovato applicazione la misura della doppia preferenza di genere, prevista dalla legge statutaria n. 1 del 2018, e alla scarsa propensione tra i candidati a stabilire alleanze che ha determinato, in alcuni casi, l'inutilizzazione della misura, sia consentito rinviare a S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 marzo 2019, pp. 1-12.

soltanto con riferimento alle strategie volte a scongiurarne l'elezione, ma anche dalle funzioni assegnate alle stesse laddove vengano elette. Lo squilibrio di genere nella rappresentanza, infatti, non è soltanto quantitativo ma financo qualitativo. Alle elette vengono solitamente assegnate funzioni di carattere prettamente gestionale, ministeri senza portafoglio o ruoli marginali, mentre agli esponenti uomini si attribuiscono assessorati, ministeri e ruoli di rilievo⁸⁶. Per studiare tale fenomeno è stato elaborato un indice, denominato *indice di forza*, che misura il peso di ciascun politico attraverso un sistema di ponderazione di istituzioni, organi e ruoli⁸⁷. Nell'attuale legislatura, secondo uno studio aggiornato a marzo 2024, il peso delle donne è pari al 27,94% mentre l'indice di forza degli uomini è pari 71,89%. Si tratta di una sproporzione superiore anche a quella della rappresentanza numerica e che potrebbe risultare ancor più significativa laddove il Presidente del Consiglio dei ministri non fosse una donna.

In secondo luogo, le strategie elusive elaborate dalle segreterie di partito rivelano la necessità di intervenire su altri e diversi fronti per scardinare le logiche di potere che, alla radice, innervano i partiti politici e la loro organizzazione. Il che ripropone la *vexata quaestio* relativa all'*an* e al *quantum* regolare giuridicamente il sistema dei partiti⁸⁸. A questo proposito, si dovrebbe, ad esempio, ragionare sulle ripercussio-

⁸⁶ T.A.R. Lazio, Roma, sent., 25 luglio 2011, n. 6673, ha evidenziato che “il parametro dell'equilibrio di genere non è riconducibile soltanto al dato numerico e assume connotati sostanziali che possono rimandare alla rilevanza dei ruoli e delle funzioni, implicando un apprezzamento di carattere sostanziale analogo a quello tipico delle scelte amministrative, anche di spiccata caratterizzazione politica”.

⁸⁷ L'indice di forza è stato elaborato da uno studio di Openpolis consultabile all'url.: <https://www.openpolis.it/la-rilevanza-delle-donne-nel-governo-e-in-parlamento>. Il calcolo dell'indicatore tiene conto di aspetti posizionali (ogni incarico ha un suo peso) e di dinamiche distributive (come le diverse articolazioni contribuiscono all'assetto istituzionale). Ad esempio, se fosse istituito un nuovo ministero senza portafoglio, questo avrà un indicatore di forza più basso rispetto a un ministero con portafoglio.

⁸⁸ Sul tema, senza pretesa di esaustività, si v. quanto meno D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019; A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, 2008, n. 4, p. 870 ss.; G. PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, Il Mulino, 1980; C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, Padova, Cedam, 1984. In argomento, più che mai attuali le riflessioni sul ruolo dei partiti politici di M.S. GIANNINI, *Il potere pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1986.

ni che, in termini di rappresentanza di genere, sono determinate dal consolidarsi del fenomeno della personalizzazione dei partiti⁸⁹. Più precisamente, occorrerebbe riflettere sul se e quanto i criteri selettivi ricordati *supra*, e conseguentemente la strumentalizzazione delle candidate, possano essere altresì ricondotti a un atteggiarsi del sistema dei partiti che, non sempre, risulta informato al metodo democratico di cui all'art. 49 Cost. Una riflessione siffatta richiederebbe uno studio il cui grado di approfondimento non può essere adeguatamente sviluppato in questa sede. Al riguardo, ci si può limitare a evidenziare che “un rendimento ottimale delle misure legislative di riequilibrio” può, anzitutto, “essere assicurato soltanto se i leader dei partiti riescano a garantire moduli partecipativi di tipo paritario, orientando le proprie scelte in quella direzione”⁹⁰. Viceversa, in assenza di un'effettiva volontà della classe politica di farsi carico della piena attuazione dei principi di eguaglianza, parità e di pari opportunità di genere, la funzione promozionale e performativa del diritto, da sola, non può garantire il loro invero⁹¹.

4.2. Segue: *La “par condicio di genere” nella comunicazione politica*

Il mancato rispetto del principio di pari opportunità da parte delle segreterie dei partiti, in un'ottica di marginalizzazione della presenza femminile al proprio interno, si può cogliere anche con riferimento al versan-

⁸⁹ Come è noto, con la locuzione «personalizzazione della politica» o «dei partiti» ci si riferisce a fenomeni spesso significativamente diversi, alcuni effettivamente recenti, altri in realtà risalenti. Al riguardo, si v. V. M.S. PIRETTI, *L'influenza del sistema elettorale: uno studio sulla personalizzazione delle campagne elettorali in Italia*, in F. VENTURINO (a cura di), *Elezioni e personalizzazione della politica*, Roma, Aracne, 2005, p. 47 ss.

⁹⁰ FOGLIAME, *Il rendimento delle formule legislative regionali di riequilibrio della rappresentanza di genere*, cit., p. 11.

⁹¹ A tal fine, infatti, si ritiene necessaria un'evoluzione della cultura politica. Del resto, una delle funzioni della politica non dovrebbe essere anche quella di *orientamento* della società e non solo quella di un suo «mero rispecchiamento»? Se questo, infatti, è un suo compito, allora può dirsi gravare sui partiti l'obbligo di conformare la società ai principi costituzionali, la cui funzione di trasformazione sociale consente di ribaltare la tradizionale visione dei ruoli di uomini e donne nelle istituzioni, garantendo l'effettiva partecipazione di *tutti* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. In questo senso, C. TRIPODINA, 1946- 2016 *“La questione elettorale femminile”: dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, in *Rivista AIC*, 2016, p. 31, parla espressamente di “mero rispecchiamento”.

te della comunicazione politica disciplinata dalla legge sulla *par condicio* n. 28 del 2000, che prescrive la parità di accesso ai mezzi di comunicazione segnatamente in campagna elettorale⁹². Anche con riferimento alla gestione degli spazi di tempo e parola accordati ai candidati e agli esponenti delle diverse forze politiche, infatti, si registra uno squilibrio di genere significativo tanto in termini quantitativi quanto qualitativi.

La sensibilità del legislatore rispetto al problema della sottorappresentanza femminile ha interessato anche la cosiddetta legislazione elettorale di contorno, vale a dire il *corpus* normativo che presiede allo svolgimento delle elezioni. Attuando i principi di cui agli artt. 51 e 117, comma 7, Cost., la legge n. 215 del 2012 ha aggiunto, all'art. 1 della legge sulla *par condicio*, il comma 2 *bis*, prescrivendo che “i mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini”⁹³.

Sotto il profilo temporale, il periodo chiave per l'applicazione delle misure previste dalla legge n. 28 del 2000 decorre dalla data di convocazione dei comizi elettorali e trova nella data di presentazione delle candidature un'ulteriore tappa di riferimento, allo scopo di regolare la concomitante e più intensa partecipazione di partiti e cittadini alla propaganda politica, in conformità e tutela ai principi costituzionali dello Stato di democrazia pluralista⁹⁴. A seguito della

⁹² L. 22 febbraio 2000, n. 28, recante «*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*».

⁹³ La l. 23 novembre 2012, n. 215, recante «*Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni*», ha modificato la l. n. 28 del 2000, aggiungendo il comma 2 *bis*, all'art. 1, che oggi prevede che “ai fini dell'applicazione della presente legge, i mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini”.

⁹⁴ In argomento, *ex multis*, si v. quanto meno F. BIONDI DAL MONTE, *Esiste ancora la “par condicio”? Contenuto e limiti della legge n. 28/2000*, in *Oss. cost.*, 2018, pp. 311-322; E. CHELI, *Punti critici della disciplina attuale in tema di “par condicio”*, in F. LANCHESTER-R. ZACCARIA (a cura di), *La “par condicio” in Italia*, in *Federalismi.it*, 2011, p. 1 ss.; S. CECCANTI, *Le proposte di riforma della “par condicio” dentro le prospettive*

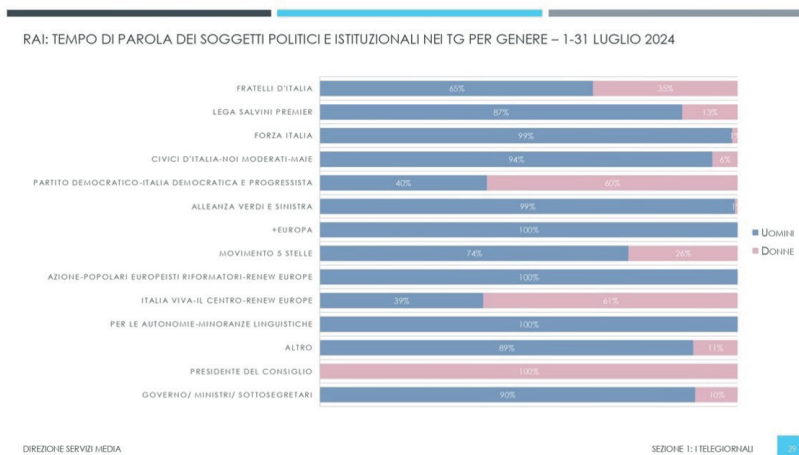
novella del 2012, nella comunicazione politica radio-televisiva, che si svolge in tribune politiche, dibattiti, tavole rotonde, presentazione dei programmi politici, ecc., nella attribuzione degli spazi e del tempo di parola, deve essere rispettato tanto il principio di parità di trattamento tra le forze politiche quanto l'equilibrio di genere. Anche la violazione di quest'ultimo principio, infatti, altera la leale competizione elettorale e lede, in particolare, l'esercizio dei diritti civili e politici delle candidate, nonché dello stesso elettorato⁹⁵.

Tuttavia, anche tale prescrizione normativa non pare aver trovato un effettivo seguito nella prassi applicativa. Ove si prendano in considerazione i dati e gli indicatori sul tempo di parola forniti dall'AGCOM, che registrano l'accesso ai mezzi di informazione da parte delle diverse istanze sociali, culturali e politiche presenti nel Paese, emergono tendenze analoghe a quelle richiamate nelle pagine precedenti con riferimento alle modalità di selezione dei candidati. Il tempo di parola dei soggetti politici uomini è dell'82% nei Tg e del 78% nei programmi, mentre quello riconosciuto alle donne è il 18% nei Tg e il 22% nei programmi extra-tg⁹⁶.

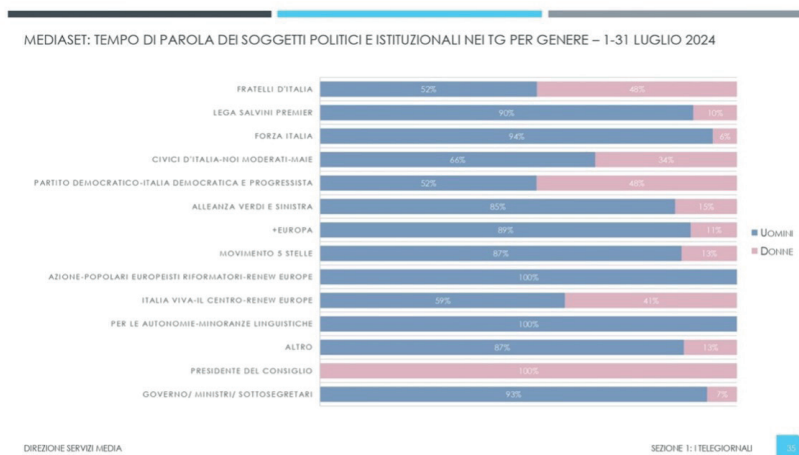
della transizione, in *Federalismi.it*, 2011, p. 8 ss.; D. CAMPUS, *Comunicazione politica. Le nuove frontiere*, Roma-Bari, Laterza, 2008; G. GARDINI, *Libertà vs eguaglianza: la difficile regolamentazione della campagna elettorale*, in R. D'ALIMONTE-C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana: come migliorarla e perché*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 195 ss. R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione*, Torino, Giappichelli, 2007; L. CARLASSARE (a cura di), *Il pluralismo radiotelevisivo tra pubblico e privato*, Padova, Cedam, 2007; F. MODUGNO, *Par condicio e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997; e, da ultimo, G. BAROZZI REGGIANI, "Soggetti politici" e par condicio elettorale radiotelevisiva (alla luce di una recente delibera dell'Agcom), in *Federalismi.it*, 2023, pp. 1-24.

⁹⁵ Così Corte cost., sent. 7 maggio 2002, n. 155, spec. *Cons. dir.* 2, in cui la Corte insiste sul legame che intercorre tra il diritto ad una completa e obiettiva informazione del cittadino, da un lato, e il corretto svolgimento del confronto politico, dall'altro; relazione su cui si fonda il sistema democratico.

⁹⁶ Dati riportati nel Rapporto Annuale 2024 AGCOM reperibile all'url: https://www.agcom.it/sites/default/files/documenti/relazione_annuale/RELAZIONE%20ANNUALE_2024.pdf.



Fonte: *Il pluralismo politico istituzionale in televisione* (monitoraggio Agcom 1-31 luglio 2024), https://www.agcom.it/sites/default/files/documenti/audizioni_parlamentari/Pluralismo_Politico-Istituzionale_TV_Luglio_2024_0.pdf



Osservando i monitoraggi dell'AGCOM, si può altresì notare che, anche nel caso della comunicazione politica, lo squilibrio di genere non è soltanto quantitativo, ma anche qualitativo. La presenza femminile nei tg, nelle tribune politiche e nei programmi politici, infatti, non solo è decisamente inferiore rispetto a quella maschile, ma risulta

relegata a fasce orarie in cui lo *share* degli spettatori è minore. Ad esempio, le candidate e le esponenti femminili delle varie forze politiche vengono invitate a partecipare prevalentemente nei programmi che si svolgono la mattina o nel pomeriggio, mentre nelle edizioni serali dei telegiornali e nelle trasmissioni che vanno in onda in prima serata si registra una prevalenza di soggetti politici di sesso maschile⁹⁷.

Insomma, anche con riferimento alla norma che ha prescritto il rispetto delle pari opportunità nella disciplina sulla *par condicio*, si possono svolgere considerazioni del medesimo tenore di quelle sviluppate in relazione alle strategie dei partiti nella selezione dei candidati e, più in generale, all'atteggiamento della classe politica nei confronti delle norme poste a tutela della parità di genere. Risulta, dunque, evidente l'esigenza di favorire non tanto, o perlomeno non soltanto, la presenza delle donne nel sistema di rappresentanza politica in termini numerici, quanto, e soprattutto, in termini di peso e capacità di influenza. Si rende, pertanto, necessario un cambiamento nella cultura politica che parta da una riconsiderazione del ruolo della donna all'interno dei partiti e, prima ancora, all'interno della società.

5. *La difficoltà di conciliare la funzione di cura con l'impegno politico: per un'implementazione del sistema di welfare e dei servizi dell'infanzia*

Il percorso verso l'auspicato cambiamento culturale che veda le donne partecipi alla vita politica nella stessa misura, in termini di tempo e capacità di influenza, dei colleghi uomini è "tutt'altro che facile perché esse devono conciliarlo con gli impegni della maternità e il compito di adempiere alla essenziale funzione familiare"⁹⁸. Sgombrando immediatamente il campo da possibili equivoci, va preliminarmente chiarito che la *essenziale funzione familiare* di cui all'art. 37 Cost. non è certo l'unica funzione che oggi le donne possono ricoprire. Se, infatti, per i Costituenti poteva costituire il principale ruolo cui una donna poteva aspirare, adesso la situazione è radicalmente cambiata. In forza di un'interpretazione evolutiva degli artt. 37 e 29

⁹⁷ Dati riportati nel monitoraggio AGCOM aggiornato ad agosto 2024, reperibile all'url: <https://www.agcom.it/monitoraggio-televisivo-e-radiofonico#panoramica>.

⁹⁸ ANZON DEMMIG, *Dignità delle donne e parità tra i sessi nell'accesso ad uffici pubblici e a cariche elettive (a proposito della protesta di costituzionaliste e costituzionalisti)*, cit., p. 126.

Cost., tale funzione si aggiunge alle altre che una donna può svolgere e il cui assolvimento deve avvenire in condivisione con mariti e compagni⁹⁹. Intesa, dunque, quale attività che risulta ad appannaggio non esclusivamente ma prevalentemente femminile, l'adempimento della funzione familiare costituisce un elemento di cui non si può tenere conto ove si consideri il divario di genere nella rappresentanza un problema sistemico. Certificate anch'esse dai dati statistici¹⁰⁰, infatti, le disparità di responsabilità familiari si traducono in altrettanto certificate disparità di accesso alla sfera pubblica, evidenziando, dunque, la necessità di capire come favorire la conciliazione tra tale funzione e l'impegno politico.

L'ultimo Rapporto BES dell'ISTAT mostra che le donne italiane dedicano, in media, molto più tempo al lavoro domestico e di cura rispetto agli uomini. In particolare, si registra un incremento dell'*indice di asimmetria nel lavoro familiare*, che misura, per le coppie di età compresa tra i 25 e i 44 anni, quanta parte del tempo dedicato al lavoro domestico da entrambi i partner occupati è svolto dalle donne. Tale indice ammonta al 61,8% (media 2021/2022), con la percentuale più alta nel Mezzogiorno (67,5%) rispetto al Centro (63,3%) e al Nord

⁹⁹ Sul punto, si v. ANZON DEMMIG, *Dignità delle donne e parità tra i sessi nell'accesso ad uffici pubblici e a cariche elettive (a proposito della protesta di costituzionaliste e costituzionalisti)*, cit.; G. SORRENTI, *Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica. Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzioni in base al sesso*, in *Rivista AIC*, 2020, pp. 438-492; G. PARRINELLO (a cura di), *Uguaglianza uomo-donna: storia di un'incompiuta*, Napoli, Esi, 2020. Sempre attuali, in questo senso, le riflessioni di M.V. BALLESTRERO, *Percorsi della differenza di genere. La maternità delle lavoratrici da funzione essenziale a fattore di discriminazione*, in F. POGGI (a cura di), *Questioni di genere nel diritto italiano vigente*, in *Forum. Notizie di Politeia*, Anno XXXII, 124, 2016, pp. 7-18.

¹⁰⁰ Gli effetti penalizzanti determinati dalla disparità di responsabilità nello svolgimento della funzione di cura, infatti, trova un sicuro riscontro nei dati statistici, i quali mostrano come, nonostante il livello di istruzione femminile sia cresciuto fino a superare quello maschile, la difficoltà di conciliare la cura della famiglia con la carriera continua ad ostacolare l'ingresso e la permanenza delle donne nella sfera pubblica, contribuendo, altresì, a disincentivare la natalità. Dal 2008, anno in cui il numero dei nati vivi ha registrato il più alto valore dall'inizio degli anni Duemila, i nati residenti in Italia sono sistematicamente diminuiti. In termini assoluti, la riduzione medio-annua ammonta a circa 13mila unità, quella relativa al 2,7%. Cfr. ISTAT, *Natalità e fecondità della popolazione residente anno 2022*, agg. al 26 ottobre 2023, p. 2, reperibile all'url.: <https://www.istat.it/it/files/2023/10/Report-natalita-26-ottobre-2023.pdf>.

(58,8%)¹⁰¹. Nonostante alti livelli di istruzione sembrano offrire maggiore stabilità lavorativa alle donne¹⁰², il titolo di studio non influenza gli indicatori diretti a misurare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (sovraccarico di lavoro, asimmetria familiare e soddisfazione del lavoro). Nell'ultimo anno, infatti, i divari di genere nell'occupazione non soltanto non sono diminuiti ma, sono persino aumentati, con un incremento dell'*indice di asimmetria nel lavoro familiare* che evidenzia come il carico del lavoro domestico continui a gravare principalmente sulle donne.

Inoltre, la difficoltà per le donne di conciliare vita privata e lavorativa risulta certificata anche dalla *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri* dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Ai sensi dell'art. 55, comma 4, del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, la risoluzione consensuale del rapporto o la richiesta di dimissioni presentate, rispettivamente, dalla lavoratrice durante il periodo di gravidanza e dal lavoratore o dalla lavoratrice durante i primi tre anni di vita del bambino, devono essere convalidate dal servizio ispettivo del Ministero del lavoro competente per territorio. La Relazione per l'anno 2023

¹⁰¹ Come risulta da Istat, *Report sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali*, spec. capitolo "Donne più istruite e meno occupate: i divari si riducono al crescere del titolo", pp. 101-102, reperibile all'url.: <https://www.istat.it/it/files/2022/10/Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali-anno-2021.pdf>, il tasso di occupazione femminile è ancora molto più basso di quello maschile (55,7% contro 75,8%), nonostante il 65,3% delle donne abbia almeno un diploma (a fronte del 60,1% degli uomini) e le laureate arrivino al 23,1%, (contro il 16,8% degli uomini).

¹⁰² La percentuale di dipendenti che vedono trasformato il loro contratto di lavoro da instabile a stabile è, infatti, maggiore per i lavoratori in possesso di titoli di studio elevati. Sul punto, cfr. ISTAT, Rapporto BES 2022, Capitolo 3, *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*, reperibile all'url.: <https://www.istat.it/it/archivio/282920>. Dati confermati dal *Focus Gender Gap 2023* elaborato da Almalaurea, reperibile all'url.: https://www.almalaurea.it/sites/default/files/2023-03/FOCUS-GENDER-GAP_2023.pdf, p. 4, che dimostra come il divario in termini occupazionali e retributivi tra uomini e donne non dipenda dal grado di istruzione e specializzazione delle donne, quanto dalla difficoltà di conciliare la maternità con la carriera lavorativa. Se, infatti, il differenziale occupazionale tra laureati è di 2,3 punti percentuali in assenza di figli (il tasso di occupazione è pari al 90,3% per gli uomini e all'88,0% per le donne), tra i laureati con figli il differenziale sale a 22,8 punti percentuali (il tasso di occupazione degli uomini laureati con figli è pari al 94,4%, rispetto al 71,6% per le laureate con prole).

fotografa un profondo squilibrio di genere nei destinatari dei provvedimenti di convalida, di cui il 72,8% sono donne¹⁰³. In particolare, la presenza più consistente dei destinatari di convalida si registra tra i 34 e 44 anni, ove le donne risultano 18.853 e gli uomini soltanto 8.812, confermando, per un verso, la struttura demografica del Paese, che vede una età media per le donne al primo figlio di 33 anni¹⁰⁴, e mostrando, per altro verso, come la fascia critica per restare nel mercato del lavoro sia proprio quella immediatamente successiva alla maternità (coincidente col primo anno di età del bambino), al punto che “il modello di beneficiario di convalida sembra essere «genitore di un figlio di età tra 0 e 1 anno, prevalentemente donna»”¹⁰⁵.

Profonde differenze di genere emergono altresì dai motivi alla base della risoluzione del rapporto di lavoro. Quanto alle convalide femminili, la motivazione prevalente è la difficoltà di conciliazione tra lavoro e cura del bambino (63,6%): il 41,7% ha collegato tale difficoltà all'assenza di servizi e il 21,9% a problematiche legate all'organizzazione del lavoro. Per gli uomini, invece, la motivazione prevalente del recesso è di carattere professionale: il 78,9% ha riferito che la cessazione del rapporto è avvenuta per passaggio ad altra azienda e solo il 7,1% la ha ricondotta ad esigenze di cura dei figli¹⁰⁶.

La mancanza di un sostegno strutturale nello svolgimento della funzione di cura, dovuto all'assenza o all'insufficienza di servizi quali asili nido, scuole a tempo pieno e servizi di cura per gli anziani, scarica sulle donne l'onere di organizzare soluzioni alternative, spesso a proprie spese, o, come si è appena visto, a recedere dai contratti di lavoro. In Italia, infatti, solo il 25 % dei bambini di età compresa tra 0 e 2 anni ha un posto in asilo nido (contro l'obiettivo UE del 33 %), con la conseguenza che 3 bambini su 4 restano esclusi; le liste d'attesa

¹⁰³ Ispettorato Nazionale del Lavoro, *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151*, aggiornata al 25 gennaio 2024, è reperibile all'url: <https://www.ispettorato.gov.it/attivita-studi-e-statistiche/monitoraggio-e-report/relazioni-annuali-sulle-convalide-delle-dimissioni-e-risoluzioni-consensuali-delle-lavoratrici-madri-e-dei-lavoratori-padri/>.

¹⁰⁴ Ispettorato Nazionale del Lavoro, *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151*, cit., p. 4.

¹⁰⁵ *Ivi*, p. 5.

¹⁰⁶ *Ivi*, p. 20.

per asilo pubblico salgono al 56 % negli anni 2022-2023 (erano 49 % nel biennio 2021-2022) e si registra una situazione ancora meno edificante con riferimento ai nidi pubblici¹⁰⁷.

Ora, i dati brevemente ricostruiti restituiscono uno scenario complesso che fotografa lapalissianamente la difficoltà per le donne di accedere, in condizioni di parità con gli uomini, alla sfera pubblica in ragione della significativa asimmetria nella distribuzione del carico domestico. In un Paese in cui molte donne rinunciano al lavoro in ragione della difficoltà di conciliarlo con le responsabilità familiari, anche a causa dell'assenza di servizi che le supportino in tal senso, non stupisce, allora, che le stesse rinuncino, in partenza, a intraprendere i rischi e costi di una candidatura e ad assumersi (anche) l'impegno politico. Al fine di scongiurare tale desistenza, si rendono necessari adeguate misure e strumenti di *welfare* capaci di supportare le donne nello svolgimento della funzione di cura. Alla già esistente legislazione di protezione della donna e della maternità¹⁰⁸, occorrerebbe, dunque, affiancare politiche capaci di favorire uno sgravio dal carico familiare delle donne, implementando, ad esempio, i servizi dell'infanzia, in attuazione di quanto prescritto a tutela della maternità e dell'infanzia dagli artt. 3 e 31 Cost., nell'ottica di favorire un'inversione di tendenza rispetto a quella registrata dalle evidenze statistiche.

Il fenomeno è ben noto al decisore politico che, da ultimo, con il "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia", finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU¹⁰⁹, mira ad aumentare l'offerta di strutture per l'infanzia me-

¹⁰⁷ ANSA, 8 marzo, *maternità e famiglia pesano sul lavoro*, editoriale 8 marzo 2025, reperibile all'url.: https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/aziende/2025/03/08/8-marzo-maternita-e-famiglia-pesano-sul-lavoro-_1f15118b-b3c0-4fa1-8611-5e404a25aced.html.

¹⁰⁸ D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53».

¹⁰⁹ PNNR, *Missione 4 – Istruzione e Ricerca – Componente 1 – Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università – Investimento 1.1: "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia"*. Al riguardo, si v. il Decreto del Ministro dell'istruzione e del merito 17 marzo 2025, n. 51. Il 3 giugno 2025 sono stati riaperti i termini per le manifestazioni di interesse per la costruzione di nuovi asili nido nella fascia 0-2 anni e/o per la riconversione di edifici pubblici di cui all'Avviso pubblico prot. n. 41142 del 17 marzo 2025.

dianche la costruzione, la riqualificazione e la messa in sicurezza di asili nido e scuole dell'infanzia, "al fine di garantire un incremento dell'offerta educativa e delle fasce orarie disponibili per la fascia di età 0-6 anni, migliorando in tal modo la qualità dell'insegnamento, *incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e sostenendo i prestatori di assistenza nel conciliare vita familiare e vita professionale*"¹¹⁰. Al riguardo, tuttavia, deve essere rilevato che, nel 2024, sono stati utilizzati soltanto circa 817 milioni di euro (circa il 25% dei fondi complessivi) e, per il biennio 2024-2025, risultano stanziati solamente 400 milioni per asili nido. La difficoltà di spendere e utilizzare le risorse previste per la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili nido sono riconducibili alla scarsa adesione dei Comuni ai bandi previsti dal PNRR, in ragione, principalmente, della limitata disponibilità finanziaria iniziale degli Enti locali, che spesso non hanno le risorse per sostenere le spese preventive¹¹¹. Difatti, nonostante sia stata prevista un'ulteriore dotazione di 734,9 milioni di euro, con l'obiettivo di creare almeno 150.480 nuovi posti per servizi di educazione e cura per la prima infanzia entro il 30 giugno 2026, con contestuale riapertura dei termini per sollecitare i Comuni a presentare manifestazioni di interesse, si rende necessario un ripensamento complessivo, anche in termini di allocazione territoriale della gestione e affidamento dei servizi per l'infanzia.

La difficoltà di garantire una copertura territoriale accettabile dell'offerta dei servizi dell'infanzia è, in parte, da ricondursi alla sussistenza, in materia, di un quadro regolatorio incerto, a partire dall'assetto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali. Con riferimento agli asili nido, infatti, i Comuni esercitano le funzioni amministrative di regolazione locale e di gestione diretta o indiretta dei servizi tre mesi-tre anni e gestiscono le scuole dell'infanzia comunali paritarie; le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente sull'organizzazio-

¹¹⁰ Dossier di studi della Camera dei Deputati, *Ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico 2025/2026*, https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/D25045b.pdf?_1750251480218, p. 65 (corsivo aggiunto). Al riguardo, si v. d.l. 7 aprile 2025, n. 45, recante «*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico 2025/2026*», in particolare art. 3, commi 1-2 e 3 (Rimodulazione delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza assegnate al Ministero dell'istruzione e del merito).

¹¹¹ M. PERRONE-G. TROVATI, *Asili nido, anche il nuovo bando fermo a 400 milioni su 800*, in *IlSole24ore*, 14 maggio 2025.

ne e caratterizzazione delle strutture e la funzione amministrativa di programmazione territoriale; infine, lo Stato determina i livelli essenziali delle prestazioni, definisce i principi fondamentali della materia e le norme generali sull'istruzione¹¹².

In materia, è intervenuta la riforma di cui al d.lgs. n. 65 del 2017, che, istituendo il sistema integrato di educazione e istruzione¹¹³, ha cercato di ridisegnare i confini delle competenze nel tentativo di armonizzare il sistema scolastico della prima infanzia. Tuttavia, la frammentazione delle competenze e l'esclusiva attribuzione delle funzioni amministrative di gestione ai Comuni si traduce, tra le altre cose, in una sostanziale difficoltà di utilizzo delle risorse destinate alla implementazione dei servizi dell'infanzia con conseguenti disparità a livello territoriale.

Ora, alla luce di tali difficoltà e di una generale situazione di regressione dello Stato sociale, pensare a un cambio improvviso di sensibilità sul piano, appunto sistemico, risulta poco realistico o, financo, utopistico¹¹⁴. Eppure, un intervento coordinato che, tra gli altri, incida su questo specifico settore risulta necessario per sostenere i prestatori di assistenza (*rectius* le donne) nel conciliare vita familiare e vita professionale e, dunque, per contribuire a superare la dicotomia tra *privato* e *pubblico*, che relega nel privato la cura, connotandola al femminile in forza del vecchio retaggio *natura-cultura* ricordato nelle pagine precedenti.

¹¹² In argomento, da ultimo, si v. A. MARI, *Il sistema integrato di educazione e di istruzione dell'infanzia come amministrazione nazionale a rete*, in *Federalismi.it.*, 2024, p. 95.

¹¹³ D.lgs. 13 aprile 2017, n. 65, «Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107».

¹¹⁴ Al riguardo, si v. R. BIN, *Rule of law e ideologie*, in G. PINO-V. VILLA (a cura di), *Rule of Law. L'ideale della legalità*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 38, secondo il quale: «(...) lo Stato sociale ha svolto il suo compito, nell'intento di assicurare un sistema di protezione sociale in grado di estendere le tutele e rafforzare le reti di sicurezza su cui i cittadini possono contare. Sono questi i traguardi mediamente conseguiti dagli Stati costituzionali moderni. Ma sono standard che non hanno alcuna applicabilità ai meccanismi decisionali che dominano il mercato globalizzato. L'internazionalizzazione dei mercati ha spostato grandi percentuali del potere decisionale lontano dalla vista dei cittadini, dal controllo democratico e dalla responsabilità politica».

6. *Conclusioni. Le misure di riequilibrio (da sole) non bastano: ovvero della necessità di interventi coordinati per superare la dicotomia pubblico-privato e favorire la partecipazione delle donne alla vita politica*

Come ogni tentativo di sintesi di fenomeni complessi, anche la presente riflessione sconta inevitabilmente dei limiti di semplificazione in ordine alla connessione, in termini causa-effetto, tra la difficoltà delle donne di accedere alle cariche politiche, da un lato, e la difficoltà per le stesse di conciliare il carico di lavoro domestico e il lavoro, dall'altro. Tuttavia, si è avuto modo di evidenziare il legame che sussiste tra il carico di responsabilità familiari e la concreta possibilità di assunzione dell'impegno politico, che si traduce, spesso, nella rinuncia, in partenza, a intraprendere una campagna elettorale.

Alla luce di quanto si è avuto modo di dimostrare nelle pagine precedenti, si può conclusivamente affermare che quello della sotto-rappresentanza delle donne nelle istituzioni politiche costituisce un fenomeno complesso, multifattoriale, che per essere fronteggiato necessita che lo si approcci tenendo conto dei molteplici elementi che contribuiscono a determinarlo.

In particolare, attraverso l'analisi sullo stato di attuazione del principio di pari opportunità, sul suo carattere di prescrittività e sul concreto atteggiarsi della classe politica rispetto alle previsioni legislative in materia, si è visto che le misure di riequilibrio non sono di per sé sufficienti per favorire un riequilibrio di genere nella rappresentanza politica. Il che, tuttavia, non equivale ad affermare che tali misure abbiano esaurito la propria funzione. Anzi. I dati richiamati nel corso dell'indagine mostrano che quote di lista, obbligo di alternanza di genere, doppia preferenza di genere sono ancora necessarie, in termini di adeguatezza rispetto al fine, per assicurare parità di *chances* a soggetti (le donne) che ancora partono in condizione di svantaggio. Sebbene non costituiscano misure di azione positiva in senso stretto, nel cui novero possono essere, invece, ricomprese le cosiddette quote rose nei Consigli di amministrazione delle società o le *affirmative actions* statunitensi¹¹⁵, le misure di riequilibrio previste a livello eletto-

¹¹⁵ In Italia, la l. 12 luglio 2011, n. 120, cosiddetta Legge Golfo-Mosca, ha introdotto un meccanismo volto a rendere più equilibrata la rappresentanza dei generi all'interno degli organi collegiali delle società italiane con azioni quotate in mercati regolamentati, nonché delle società, non quotate, controllate dalle pubbliche ammi-

rale potranno cessare di essere previste all'interno delle leggi elettorali soltanto laddove non si debba più assicurare attuazione ai principi di cui agli artt. 51 e 117, comma 7, Cost. Fino ad allora, fino a che permane il divario di genere fotografato dalle evidenze statistiche, le misure volte ad assicurare parità di *chances* tra i candidati dovranno continuare a trovare applicazione in forza delle disposizioni richiamate nonché degli artt. 3, 48 e 49 della Costituzione.

Tali misure, però, da sole, non bastano.

Affrontare la sottorappresentanza femminile come un problema sistemico significa, infatti, volgere lo sguardo verso tutti i versanti in cui si realizza il divario di genere. In primo luogo, si è visto che occorre guardare al sistema di organizzazione della rappresentanza politica *latu sensu* inteso, avuto particolare riguardo alle logiche interne ai partiti e alla comunicazione politica. In secondo luogo, si è avuto modo di evidenziare che il grado di effettività del principio di pari opportunità di cui all'art. 51 Cost. passa necessariamente attraverso lo stato di attuazione del principio di eguaglianza nella vita privata e familiare (artt. 3, 29, 31, 37 Cost.).

Al riguardo, la storia ci ha, infatti, insegnato che, per scongiurare la loro partecipazione alla vita della *polis* e della *res publica*, le donne sono state confinate nelle mura domestiche, facendo leva su un'asserita *naturale* funzione procreativa e di cura. La storia ci ha altresì insegnato che le donne sono riuscite ad uscire dalla sfera privata grazie all'istruzione e al riconoscimento dei diritti fondamentali. Oggi la situazione è sicuramente cambiata. L'essenziale funzione familiare di cui all'art. 37 Cost. ha assunto un nuovo significato e le donne italiane dell'era dell'intelligenza artificiale non si sentono certo più rappresentate dalla narrazione dell'angelo del focolare. Eppure, ora come allora, la sostanziale difficoltà ad uscire dalla sfera privata continua a tradursi nella sostanziale impossibilità di accedere, in parità di condizioni con gli uomini, alla sfera pubblica. Pertanto, a fronte di una perdurante asimmetria di genere nello svolgimento della funzione di cura, per favorire una maggiore partecipazione delle donne alla vita

nistrazioni. La disciplina in materia è stata in seguito integrata dal Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), nonché dalla Legge di bilancio per il 2020 e, da ultimo, dalla l. 5 novembre 2021, n. 162. Con riferimento alle *affirmative actions* statunitensi, per tutti, si v. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, cit.

politica-istituzionale del Paese, si rendono necessarie misure di *welfare* che le sostengano nel conciliare le responsabilità familiari con l'impegno politico. Altrimenti, come ammoniva Lucien Febvre, "la storia, se la si ignora si vendica"¹¹⁶.

¹¹⁶ L. FEBVRE, *Combats pour l'histoire*, Paris, A. Colin, 1953, p. 67 ss. La frase "la storia se la si ignora, si vendica" viene spesso citata come sintesi del pensiero storico dell'A., il quale insiste più volte sull'idea che la storia non è inerte, che dimenticare il passato comporta conseguenze, e che la storia "si vendica" quando viene ignorata, perché le cause dimenticate riaffiorano sotto altre forme.

RAPPRESENTANZA E GENERE NELLE ISTITUZIONI

SOMMARIO: 1. Note introduttive: evoluzione del quadro normativo di riferimento e il contributo della Corte costituzionale. – 2. Autonomie e parità di genere. – 2.1 *Segue*: resistenze incostituzionali e parametro interposto. – 3. Il ruolo dei partiti e il rendimento delle formule paritarie.

1. *Note introduttive: evoluzione del quadro normativo di riferimento e il contributo della Corte costituzionale*

Interrogarsi sul rendimento delle misure legislative di riequilibrio della rappresentanza impone una contestuale riflessione relativa al sistema dei partiti, considerato il ruolo di primario rilievo assunto dagli stessi in chiave di partecipazione democratica, che li vede impegnati nella strutturazione della competizione politica e delle campagne elettorali, nonché nella selezione del personale politico¹. Tale ultimo aspetto, ossia

¹ E, non da ultimo, nelle dinamiche della forma di governo: sul punto, cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi ad una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 2012, p. 4: “[...] nelle disposizioni costituzionali sulla forma di governo può ravvisarsi, invero, la radice di una *fattispecie astratta a formazione progressiva*, formazione nella quale i partiti politici intervengono [...] come produttori di norme convenzionali, che valgono a definire, in maniera più ravvicinata e specifica, la disciplina del sistema di relazione tra gli organi costituzionali; e poiché in tale sistema di relazioni consiste il concetto stesso di forma di governo, i partiti, attraverso la produzione di norme convenzionali, determinano in via diretta la forma di governo nei suoi tratti essenziali” (corsivo non testuale). Sull’importanza del ruolo dei partiti politici nel circuito della rappresentanza politica, cfr. *ex aliis* P. VIRGA, *I partiti nell’ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948; M.A. CATTANEO, *Il partito politico nel pensiero dell’Illuminismo e della rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1964; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, p. 3 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 215 ss.; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, Cedam, vol. II, 1957 (ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, vol. III, 1972, p. 355 ss.); M. DUVERGER *Les partis politiques*, III ed., Parigi, 1958, trad. it., *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961; P.

le modalità attraverso le quali, in concreto, i partiti politici definiscono le scelte dei propri candidati risulta, in qualche misura, inscindibilmente collegato al rendimento delle regole elettorali paritarie introdotte a tutti i livelli di governo. L'analisi del rapporto "causa-effetto" che intercorre tra i due termini considerati (selezione-rendimento) costituisce il focus del presente contributo, tentando di dimostrare come le scelte assunte dalla componente partitica abbiano inciso, in misura rimarchevole, sullo scenario rappresentativo femminile.

È noto come soluzioni normative di riequilibrio del circuito rappresentativo, in realtà, siano state messe a fuoco piuttosto tardi nel panorama legislativo italiano, considerato che nell'impianto normativo della legge 21 dicembre 2005 n. 270 non vi era traccia di norme tese a disciplinare la parità di genere, ad eccezione di una sommaria indicazione contenuta nella normativa relativa al Senato, secondo cui il sistema elettorale doveva favorire "l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini" (art. 2, d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533), unitamente alla radicale assenza di specifici vincoli di stampo paritario imposte alle segreterie dei partiti in relazione alla fase concernente la composizione delle liste².

L'assenza di procedure idonee a ristabilire l'equilibrio di genere ha costituito una lacuna che ha interessato il sistema elettorale nazionale per diverse elezioni politiche, finché non vi è stata l'irruzione di un

RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, p. 66 ss. Tra gli studi più recenti, si v. P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, Jovene Editore, 2014; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017.

² Per garantire la rappresentanza di genere, in dottrina si sottolineava da tempo la necessità di introdurre, in relazione alle liste bloccate, il meccanismo dello "zipper system", ossia la candidatura alternata di uomini e donne. Sul punto, cfr. G. MOSCHELLA, *Sistemi elettorali e rappresentanza di genere*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 93. Sul versante regionale, i vantaggi di tale sistema sono stati altresì evidenziati da E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 155 ss. e da F. PASTORE-S. RAGONE, *Voto di preferenza e rappresentanza di genere nella legislazione elettorale regionale*, in <http://amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2010/04/ragone.pdf>.

altro attore che, a distanza di quasi dieci anni dall'entrata in vigore della l. n. 270/2005, ha contribuito in maniera decisiva a restringere il campo della produzione normativa da parte della componente partitica, ossia la Corte costituzionale³. Con la sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014⁴, infatti, la Corte ha dichiarato l'illegittimità parziale della legge in parola – con specifico riferimento al premio di maggioranza e al voto di lista – sostituendo pertanto un “modellamento esclusivamente legislativo e convenzionale” della forma di governo con un “modellamento giurisdizionale”, inaugurando un “processo di espansione del giudicato costituzionale”⁵ attraverso una discutibile forzatura dei confini della propria competenza⁶.

³ Sul pieno ingresso della Corte nell'agone politico, si v. S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 5 ss.; ID., *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2015, p. 697.

⁴ Per un commento, cfr. *ex plurimis*, G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 1 ss.; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, 2014, p. 1 ss.; G. AZZARITI, *Ragionevolezza scopo e valore della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, gennaio 2014; L. TRUCCO, *Il sistema elettorale “Italicum-bis” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, in *Consulta OnLine*, 2015, p. 285 ss.; A. D'ANDREA, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di “governabilità” dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 38 ss.; STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, cit.

⁵ S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 132; nonché S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, Il Mulino, 2019, spec. p. 51. Sul “crescente protagonismo delle corti costituzionali in ambito elettorale”, in una prospettiva comparata, cfr. G. DELLEDONNE, *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche*, in *DPCE online*, 2019, p. 2869 ss.

⁶ Come noto, nelle strettoie del sindacato di costituzionalità rientrano, *ex aliis*, le leggi elettorali, che confluiscono pertanto nelle c.d. “zone franche” o “zone d'ombra” della giustizia costituzionale. Sulla distinzione di tali concetti, tendenzialmente sovrapposti in dottrina, si v. A. PIZZORUSSO, *“Zone d'ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 1021 ss. In termini critici sulla scelta della Corte, rilevando l'eccessivo coinvolgimento della stessa nella “contingenza politica”, con conseguente rischio di una crisi di legittimazione, cfr. S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale*

Coinvolta nel “rimaneggiamento” della formula elettorale, la Corte si è ritagliata, a tutti gli effetti, un ruolo decisivo nella struttura e nel funzionamento della forma di governo⁷. E, forse, in assenza di tale pronuncia, i tempi di attesa per la ridefinizione della legge elettorale sarebbero stati ancora più lunghi, in uno all’inserimento al suo interno di misure di riequilibrio della rappresentanza.

La legge n. 52 del 6 maggio 2015, infatti, ha inserito per la prima volta nel sistema elettorale nazionale misure di stampo paritario, seppur riferite soltanto alla Camera dei Deputati (sul presupposto che l’entrata in vigore del novellato impianto normativo avvenisse a riforma costituzionale compiuta)⁸: in particolare, nella prima versione del

come decisione politica, in *Federalismi.it*, 2017, p. 5 ss. Diametralmente opposta, invece, la riflessione di P. CARNEVALE, *La Corte vince ma (non sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2013, spec. p. 8, condividendone la scelta in ragione della “evidente (ed esclusiva) necessità di assicurare il massimo rendimento possibile al principio di legittimità costituzionale. (...) Che i giudici di Palazzo della Consulta vi abbiano attinto (...) per consentire di vagliare una legge, come quella elettorale, che si atteggia a principale distributore di democrazia (...) non può che essere motivo per rallegrarsi. (...) Meglio avrebbe fatto la Corte a basare la propria decisione di ammissibilità solo sulla base di queste ultime ragioni, affermando in modo franco la parziale forzatura imposta dal rispetto di superiori interessi costituzionali, piuttosto che cimentarsi in più tortuosi e (a mio parere) poco convincenti tentativi di dimostrare la necessaria duplicità dei giudizi *a quo* e *ad quem* e con essa il pieno rispetto del nesso di incidentalità. In realtà quel pieno rispetto subisce un *vulnus*, ma si tratta di una lacerazione provvista di solida e robusta giustificazione”.

⁷ Ritene “fortemente auspicabile” un “ritorno della giurisdizione costituzionale entro i confini dell’incidentalità”, seppur fortemente “irrealistico” a causa della incisiva “pressione del contesto politico”, S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 11.

⁸ Come noto, il d.d.l. costituzionale recante “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”, approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 aprile 2016 e pubblicato nella G.U., Serie Generale, n. 88 del successivo 15 aprile è stato largamente bocciato dal corpo elettorale attraverso il referendum del 4 dicembre 2016, registrando il 40,89% dei consensi contro il 59,11% dei voti contrari. Sul tentativo di riforma del 2016 quale “progetto decisamente politico” che, per dimensione e contenuti, tendeva a collocarsi “al di fuori dell’art. 138 Cost., in cui lo scontro ed il dibattito hanno contenuti altamente politici, spostati su un piano di dialettica e personificazione politica piuttosto che

testo era previsto che in ogni lista bloccata, a pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi potesse “essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento, con arrotondamento all’unità superiore” e che nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali non potessero esservi “più di due candidati consecutivi nel medesimo sesso”.

Siffatta formula, tuttavia, mal si prestava a garantire le pari opportunità, considerato che l’inserimento in ordine consecutivo di due candidati del medesimo sesso (molto probabilmente uomini) all’interno della “lista bloccata” avrebbe determinato – in particolare nei collegi di dimensioni ridotte e nei partiti minori – una scarsa possibilità di elezione per i candidati appartenenti al genere femminile, in specie se collocati in posizioni successive alla seconda⁹. Il testo definitivo della legge 6 maggio 2015 n. 52, invece, si mostrava maggiormente idoneo a garantire lo svolgimento di competizioni paritarie, attraverso l’introduzione del meccanismo della doppia preferenza di genere (in uno alla previsione che, in ogni lista, i capilista dello stesso sesso non potessero essere più del 60 per cento del totale), e della regola concernente l’ordine alternato di genere tra i candidati all’interno delle liste.

Con la sentenza n. 35 del 2017, la Corte è intervenuta di nuovo a rimodellare il quadro normativo nei suoi connotati di fondo e nei dettagli, dichiarando l’illegittimità di alcune parti della legge in commento (seppur lasciando immutate le norme sull’equilibrio di genere)¹⁰.

giuridico-costituzionale”, cfr. A. LUCARELLI, *Il progetto politico della “grande” riforma renziana*, in A. LUCARELLI-F. ZAMMARTINO (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 6 ss.

⁹ Sul punto, cfr. G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, Roma TrE-PRESS, 2018, p. 282.

¹⁰ Sull’intervento ablativo della Corte di cui alla sentenza n. 35 del 9 febbraio 2017, ove è stata dichiarata la parziale incostituzionalità della legge elettorale 52/2015 in riferimento al profilo relativo al ballottaggio e delle candidature multiple dei capilista, cfr. L. TRUCCO, “Sentenza Italicum”: *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta Online*, 2017, p. 149 ss.; S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 2 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l’Italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l’onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *federalismi.it*, n. 4, 2017, p. 2 ss.; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull’Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo*

È seguita l'approvazione della legge 3 novembre 2017 n. 165, che ha interessato anche la formula elettorale relativa al Senato: l'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 ha reso necessario, infatti, l'introduzione di misure legislative elettorali paritarie, contemplate dalla legge n. 52/2015 soltanto con riguardo alla Camera dei deputati. La formulazione definitiva del testo – approvata dalla Camera il 12 ottobre e in via definitiva dal Senato il 26 ottobre 2017¹¹ – ripercorreva quindi parzialmente il solco tracciato dal legislatore statale del 2015, come testimonia la conservazione della regola dell'ordine alternato di genere fra i candidati nelle liste bloccate dei collegi plurinominali, nonché il rispetto della soglia massima di rappresentanza dello stesso genere pari al 60 per cento sia per i candidati nelle liste plurinominali e per i relativi capilista, sia per i collegi uninominali¹².

Sebbene la soluzione così prospettata non tendesse a porsi in contrasto con l'orientamento della Corte costituzionale consolidatosi in *subiecta materia* (coniugandosi, quindi, pienamente con i principi desumibili all'art. 51 della Carta), sarebbe stato preferibile, tuttavia, una riduzione della soglia massima di rappresentanza dello stesso genere pari al 50%, al fine di poter effettivamente garantire un pieno equilibrio di genere all'interno delle liste.

costituzionale, in www.forumcostituzionale.it, 2017, p. 1 ss.; P. PASQUINO, *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio (sentenza n. 35 del 2017)*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 1 ss.; A. ALBERTI, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in www.forumcostituzionale.it, 2017, p. 1 ss.; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità. Un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in *Lo Stato*, 2017, p. 293 ss.

¹¹ A.P., XVII legislatura – Senato della Repubblica, disegni di legge e relazioni – n. 2941 (*“Modifiche al sistema di elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali”*).

¹² Il controllo del rispetto di tali vincoli – inseriti a pena di inammissibilità della lista – è affidato all'Ufficio centrale nazionale (per quel che concerne l'elezione della Camera dei Deputati) ed all'Ufficio centrale regionale (in riferimento all'elezione del Senato della Repubblica): nell'ipotesi di violazione delle prescrizioni suindicate, l'Ufficio centrale circoscrizionale è tenuto a provvedere inserendo direttamente nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell'elenco dei candidati supplenti (cfr. art. 22, comma 1, n. 6-bis, d.P.R. n. 361 del 30 marzo 1957, così come modificato dall'art. 1, comma 14, lett. e) della legge 3 novembre 2017, n. 165).

2. Autonomie e parità di genere

Siffatte soluzioni, tuttavia, non hanno certo rappresentato una novità nel panorama legislativo italiano. Sul versante regionale, infatti, la legge statale 15 febbraio 2016 n. 20 ha previsto due differenti procedure per promuovere l'equilibrio di genere negli organi elettivi, declinabili sulla base dei diversi sistemi elettorali regionali¹³. Con riferimento alle Regioni che adottano leggi elettorali regionali che prevedano l'espressione di preferenze, è stata introdotta la c.d. "quota di lista", che prevede che in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60% del totale; e la preferenza di genere, che prevede per l'elettore l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima. Nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale deve disporre l'alternanza tra i candidati di sesso diverso, in modo che i candidati appartenenti ad un sesso non eccedano il 60% del totale.

L'intervento di revisione del 2016 ha reso necessario il progressivo adeguamento della maggior parte delle Regioni ordinarie ai vincoli di riequilibrio imposti dal legislatore statale¹⁴ e, ad oggi, la maggior parte

¹³ Ad oggi, la legge-cornice statale in materia elettorale regionale è costituita dalla legge n. 165 del 2004 (*"Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione"*), modificata da ultimo con la legge n. 20 del 15 febbraio 2016 la quale, intervenendo sull'art. 4 della legge in commento, ha introdotto specifiche misure rivolte a garantire la parità di accesso negli organi elettivi, declinabili sulla base dei diversi sistemi elettorali regionali. La formulazione originaria dell'art. 4, lett. a) della legge-cornice attribuiva alle Regioni il compito di disciplinare con legge un sistema di elezione in grado di "assicurare la rappresentanza delle minoranze" e idoneo ad agevolare "la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale". L'assenza di richiami alla parità di genere, pertanto, ha condotto il legislatore verso un primo intervento di modifica, che tuttavia si è declinato, almeno inizialmente, in toni piuttosto moderati, imponendo soltanto che le scelte elettorali regionali dovessero essere orientate verso la "predisposizione di misure in grado di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive" (cfr. art. 3, comma 1, legge n. 215 del 23 novembre 2012). Tale formula, evidentemente generica (in quanto carente sul versante relativo alla concreta individuazione della tipologia di "misure" da adottare), è stata sottoposta nuovamente a revisione attraverso la menzionata legge n. 20/2016 la quale, per contenuti e vincoli, ripercorre il solco tracciato dal legislatore campano nel 2009 (legge reg. n. 4/2009).

¹⁴ Atteso che la legge n. 20/2016 costituisce una legge statale "di principio" in materia concorrente.

delle stesse prevedono meccanismi tesi a garantire la parità di genere fissando soglie (minime o massime) di presenza di candidati dello stesso genere all'interno delle liste.

Tra le prime Regioni che hanno provveduto a modificare la propria legge elettorale si segnalano la Lombardia e il Lazio, mosse dall'urgenza di intervenire a causa del coinvolgimento delle stesse nelle consultazioni per il rinnovo degli organi elettivi previsto per il 2018.

Per quel che concerne lo scenario lombardo, occorre segnalare che il precedente impianto normativo (costituito dalla l. reg. 31 ottobre 2012, n. 17)¹⁵ prevedeva, per garantire la rappresentanza di genere, soltanto un vincolo gravante sulla formulazione delle liste provinciali plurinominali (seppure rinforzato dall'inciso "a pena di esclusione"), ossia il rispetto dell'ordine alternato di genere tra i candidati¹⁶. Attraverso l'entrata in vigore della l. reg. n. 38 del 28 dicembre 2017, tale vincolo è stato ulteriormente rafforzato attraverso l'introduzione di una soglia massima di rappresentanza dello stesso sesso pari al 60%, in uno all'introduzione del meccanismo della doppia preferenza di genere¹⁷.

Simili procedure sono state introdotte anche dalla Regione Lazio, attraverso la modifica¹⁸ della propria legge elettorale n. 2 del 13 gennaio 2005 inserendo, tra i vincoli di stampo paritario, la doppia preferenza di genere¹⁹. Per quel che concerne l'equilibrio di genere nella composizione del Consiglio regionale, il novellato comma 2 dell'art. 3 della l.r. n. 2/2005 prevede che "in ogni lista circoscrizionale ognuno dei due sessi è rappresentato in misura pari al 50 per cento, pena l'invalidità della stessa. Se il numero dei candidati è dispari, ogni genere è rappresentato in numero non superiore di un'unità rispetto all'altro genere". La precedente formulazione del testo stabiliva che in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, e che ogni lista

¹⁵ Recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione".

¹⁶ Cfr. art. 1, comma 11, l. reg. 31 ottobre 2012, n. 17.

¹⁷ Art. 1, comma 1, lett. a) ed e) della l. reg. 28 dicembre 2017, n. 38.

¹⁸ Avvenuta con l. reg. 3 novembre 2017, n. 10.

¹⁹ Art. 5 bis, l. reg. 13 gennaio 2005, n. 2 (così come introdotto dall'art. 6, l. reg. 3 novembre 2017, n. 10).

regionale dovesse essere composta in modo che entrambi i sessi fossero rappresentati in pari misura, pena l'inammissibilità della stessa²⁰.

Per quel che concerne il Molise, fino a poco tempo fa la Regione applicava (insieme alla Liguria ed al Piemonte) il sistema elettorale regionale previsto dalla disciplina statale, di cui alle ll. nn. 108 del 17 febbraio 1968 e 43 del 23 febbraio 1995, non prevedendo quindi alcuna misura positiva di riequilibrio della rappresentanza. Il 27 novembre 2017 è stata approvata la nuova legge elettorale regionale n. 20 del 5 dicembre 2017, recante "*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*". In particolare, attraverso l'intervento in parola, è stato introdotto anche in questo caso il meccanismo della doppia preferenza di genere²¹ e, per le elezioni al Consiglio regionale, è previsto che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60%, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso sottorappresentato contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi. Nel caso in cui la percentuale prevista non dovesse essere rispettata, l'Ufficio unico circoscrizionale dovrà ridurre la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere sovrarappresentato, procedendo dall'ultimo della lista²².

Impongono altresì in ogni lista circoscrizionale un limite massimo di rappresentanza dello stesso genere pari al 60% la Regione Abruzzo²³

²⁰ Ha rilevato le criticità sottese alla normativa previgente G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, censurando l'irrisolta problematica relativa all'arbitrarietà del ruolo dei partiti in relazione alla collocazione della componente femminile: "(...) Com'è noto, i seggi vengono in questo caso attribuiti ai candidati secondo l'ordine della lista, che non è alterabile (non essendo previsto voto di preferenza). Questa previsione rileva soprattutto nel caso di attribuzione del «listino» per metà alla coalizione vincente che abbia già almeno il 50% dei seggi e per l'altra metà proporzionalmente alle altre liste: in questo caso diventa *determinante* la *collocazione in lista* riservata alle candidature femminili, che resta affidata alla *scelta autonoma delle forze politiche* (non essendo prevista, ad esempio, un'alternanza stretta uomo/donna)" (corsivo aggiunto). Il contributo è consultabile *on-line* al seguente indirizzo: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/228.pdf. Tali considerazioni sono state altresì condivise ed espressamente richiamate da S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 92 (spec. nt. 51).

²¹ Cfr. art. 10, comma 1, l. reg. n. 20 del 5 dicembre 2017.

²² Art. 7, commi 2 e 3, l. reg. n. 20 del 5 dicembre 2017.

²³ Ove è stato introdotto, di recente, anche il meccanismo della doppia preferenza di genere (cfr. art. 9, comma 1, della l. reg. n. 9 del 2 aprile 2013, così come modificato dal comma 1 dell'art. 3, l. reg. n. 15 del 16 luglio 2018).

(art. 1, comma 4, legge regionale 2 aprile 2013, n. 9); la Regione Puglia (quest'ultima prevedendo altresì una sanzione per i partiti politici in caso di presentazione di liste non rispettose della suindicata proporzione)²⁴; la Regione Umbria, laddove è stata altresì introdotta la doppia preferenza di genere (art. 9, comma 2, e art. 13, comma 2 della l. reg. n. 4/2015); nonché la Regione Basilicata e la Liguria, sulle quali si tornerà più avanti.

La Regione Marche si è spinta, nel 2015, spontaneamente verso un intervento di revisione della propria legge elettorale a garanzia delle pari opportunità, nonostante non fosse ancora entrata in vigore la legge statale n. 20/2016: invero, con l. reg. n. 5 del 20 febbraio 2015²⁵ è stato stabilito che, a pena d'inammissibilità, in ogni lista provinciale nessuno dei due generi potesse essere rappresentato in misura inferiore ad un terzo dei candidati presentati con arrotondamento, in caso di decimale, all'unità superiore (art. 6). Siffatta modifica è intervenuta sull'art. 9, comma 6, della l. reg. n. 27 del 16 dicembre 2004, che stabiliva che in ogni lista provinciale, a pena d'inammissibilità, nessuno dei due generi potesse essere rappresentato "in misura superiore ai due terzi dei seggi assegnati alla circoscrizione". La debolezza della norma vigente *ratione temporis* consisteva, come evidenziato in dottrina, nel riferimento ai sessi assegnati alla circoscrizione che avrebbe comportato, di fatto, la possibilità per i partiti di eludere il meccanismo²⁶. Di recente, con legge reg. n. 36 del 21 ottobre 2019, è stata introdotta la

²⁴ Così come stabilito dall'art. 8, comma 13, l. reg. 28 gennaio 2005, n. 2 (a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 7 del 2015): "Nelle liste di candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. In ogni lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento; in caso di quoziente frazionario si procede all'unità più vicina. Ai gruppi consiliari formati a seguito dell'esito delle elezioni composti dai movimenti e dai partiti politici che abbiano presentato liste non rispettose della proporzione di cui al presente comma è applicata, da parte del Consiglio regionale, in fase di erogazione per la prima annualità, una sanzione fino a un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale ai candidati in più rispetto a quello minimo consentito, dei contributi loro assegnati ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale 11 gennaio 1994, n. 3 (Norme per il funzionamento dei gruppi consiliari), così come in ultimo sostituito dall'articolo 5 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 (Riduzione dei costi della politica). Il Presidente del Consiglio regionale determina con proprio decreto l'ammontare della somma".

²⁵ Rubricata "Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 (Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale)".

²⁶ Cfr. A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 83.

doppia preferenza di genere²⁷; nonché il limite pari al 40% concernente la rappresentanza di ciascun genere in ogni lista provinciale²⁸.

La Regione Toscana, in relazione alle liste circoscrizionali, prevede (a pena di inammissibilità) che le stesse siano composte da candidate e candidati circoscrizionali elencati in ordine alternato di genere²⁹. È prevista altresì la possibilità per l'elettore di esprimere uno o due voti di preferenza per candidate e candidati circoscrizionali compresi nella lista votata e, nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati circoscrizionali di genere diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza³⁰.

Anche in Veneto è previsto che in ogni lista provinciale, a pena di inammissibilità, i nomi dei candidati vengano presentati in ordine alternato di genere³¹; da ultimo, con legge regionale n. 19 del 25 maggio 2018, è stato introdotto il meccanismo della doppia preferenza di matrice campana³². Analoghe misure sono previste altresì in Emilia-Romagna, in assenza tuttavia del vincolo concernente l'ordine alternato di genere tra i candidati all'interno della lista³³.

La Regione Campania è stata la prima ad aver avuto il merito di introdurre la regola della doppia preferenza di genere, disciplinata all'art. 4, comma 3, della legge reg. n. 4 del 2009. Il successivo art. 10, comma 2, prevede inoltre che, a pena di esclusione, in ogni lista provinciale o circoscrizionale nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati.

²⁷ Art. 7, comma 2, l. reg. n. 36/2019.

²⁸ Art. 2, comma 1, l. reg. n. 36/2019.

²⁹ Cfr. art. 8, comma 6, della l. reg. n. 51/2014. Tale obbligo, come accennato in precedenza, è previsto anche per la composizione del citato listino bloccato "facoltativo" (cfr. art. 13, comma 2).

³⁰ Cfr. art. 14, comma 3, l. reg. n. 51/2014.

³¹ Cfr. art. 13, comma 6, della l. reg. n. 5 del 16 gennaio 2012: "A pena di inammissibilità, in ogni lista i due generi sono rappresentati in misura eguale, se il numero dei candidati è pari, non superiore di un'unità rispetto all'altro genere se il numero dei candidati è dispari. Nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere". Per un approfondimento, cfr. L. LANZONI, *La legislazione per la realizzazione delle pari opportunità*, in P. CAVALERI-E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 211 ss.

³² Art. 20, comma 5, l. reg. n. 5/2012, così come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. b), l. reg. n. 19 del 25 maggio 2018.

³³ Cfr. artt. 8 e 10 (comma 2), l. reg. 23 luglio 2014, n. 21.

Di recente approvazione la legge elettorale della Basilicata, laddove il legislatore regionale ha introdotto, in uno al vincolo del rispetto della soglia massima del 60% per i candidati del medesimo genere all'interno delle liste, la doppia preferenza di genere³⁴. Trattasi di un intervento molto atteso, considerato che la Basilicata rappresentava, fino a poco tempo fa, una delle poche Regioni ove il sistema elettorale era disciplinato con normativa nazionale³⁵, non prevedendo la rappresentanza di genere. L'unica disposizione di stampo paritario era contenuta nell'art. 25, comma 2, dello Statuto regionale approvato di recente³⁶, limitandosi peraltro a stabilire soltanto che "La legge disciplina i criteri per la presentazione delle candidature e promuove un sistema elettorale ispirato ai principi di governabilità, alla rappresentanza dei territori e alla rappresentanza dei due generi".

Tra le innovazioni legislative in tema di parità di accesso si segnalano gli interventi che hanno coinvolto lo scenario ligure e pugliese. Con legge reg. n. 18 del 21 luglio 2020, infatti, in Liguria è stato sop-

³⁴ Art. 3, comma 3 e art. 17, comma 2, l. reg. n. 20 del 20 agosto 2018. In caso di mancato rispetto della quota predefinita dal legislatore, i candidati eccedenti verranno esclusi dalla lista.

³⁵ Si ricorda, peraltro, che un tentativo di revisione parziale del precedente sistema elettorale (introdotto con l. reg. n. 3 del 19 gennaio 2010) è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sent. n. 45 del 11 febbraio 2011. In tale occasione, la Consulta si è pronunciata in relazione alla legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge regionale in parola, per contrasto con l'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 22 novembre 1999 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*). La Corte ha ritenuto fondata la questione, atteso che la disposizione impugnata (che prevedeva l'abolizione del listino regionale) introduceva significative variazioni al sistema elettorale in assenza della previa approvazione del nuovo Statuto regionale, contrastando così con la disciplina transitoria fissata dalla citata legge costituzionale n. 1 del 1999, che prevede, al comma 1 dell'art. 5, che "Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione [...] l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali". Sulle criticità dello scenario legislativo antecedente all'intervento di revisione del 2018, si v. le incisive considerazioni critiche di F. BAILO, *La Regione Basilicata e la legge elettorale "dimezzata"*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2017, p. 242 ss.

³⁶ L. statutaria 17 novembre 2016, n. 1.

presso il c.d. “listino” ed è stata introdotta la doppia preferenza di genere³⁷ (in uno al limite di rappresentanza dello stesso genere pari al 60% previsto, a pena di inammissibilità, per le liste provinciali)³⁸. Dopo una lunga storia di “ordinaria dimenticanza”³⁹, la Regione ha deciso pertanto di modificare la disciplina previgente⁴⁰, non essendovi prevista alcuna misura tesa a garantire le pari opportunità. Prima dell’intervento *de quo*, l’unica formula che tendeva a fornire qualche indicazione in argomento – seppur molto generica – era contenuta nella l. reg. 1 agosto 2008, n. 26⁴¹, prevedendo che l’integrazione della dimensione di genere nella normativa e nell’azione politica e programmatica regionale dovesse essere realizzata in osservanza del principio di “partecipazione e rappresentanza paritaria dei generi alla vita politica, economica, sociale, culturale e civile della comunità regionale e delle comunità locali”⁴².

Tuttavia, è noto come l’intervento in commento non sia stato effettuato “spontaneamente” da parte del legislatore ligure, bensì costituisca le risultanze di un “invito”, da parte del Presidente del Consiglio, rivolto alle Regioni che ancora non avessero provveduto ad adeguare la propria legge elettorale ai vincoli paritari emergenti dalla legge statale n. 20/2016. L’inosservanza di tale monito avrebbe determinato l’utilizzo del potere sostitutivo previsto dall’art. 120, comma 2, Cost.

Se, almeno in riferimento alla Regione Liguria, l’utilizzo di tale potere non è stato necessario⁴³, le cose sono andate diversamente in

³⁷ Art. 7, cc. 1 e 5, l. reg. n. 18 del 21 luglio 2020.

³⁸ Art. 6, comma 2, l. reg. n. 18/2020.

³⁹ L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanze di genere di “mezza estate”*, in *Consulta OnLine*, 10 agosto 2020, p. 1 ss.

⁴⁰ Si ricorda che la Liguria, assieme al Piemonte, seguiva ancora la disciplina introdotta con normativa nazionale (ll. nn. 108 del 1968 e 43 del 1995).

⁴¹ Rubricata “*Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere in Regione Liguria*”.

⁴² Cfr. art. 1, comma 2, lett. d) della l. reg. 1 agosto 2008, n. 26. In argomento, cfr. M.E. BUCALO, *La garanzia delle pari opportunità nelle Regioni*, in *Amministrare*, 2014, p. 207 ss. (ora anche in A. MORELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 587 ss.); nonché V. GAFFURI, *La tutela dei diritti tra principi e obiettivi*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 56 ss.

⁴³ La sequenza temporale – piuttosto breve – che ha condotto all’approvazione della legge reg. n. 18 del 21 luglio 2020 è compiutamente riepilogata da TRUCCO,

Puglia, laddove l'inerzia del Consiglio regionale ha condotto all'esercizio del potere sostitutivo ai sensi della disposizione costituzionale surrichiamata, determinando così diffuse osservazioni in dottrina, connotate da sfumature piuttosto critiche⁴⁴. Invero, in vista dell'imminente rinnovo del Consiglio regionale pugliese, con d.l. n. 86 del 31 luglio 2020 (recante "*Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle Regioni a Statuto ordinario*"), convertito senza modificazioni dalla legge n. 98 del 7 agosto 2020, è stato introdotto il meccanismo della doppia preferenza di genere, da applicarsi "in luogo delle vigenti disposizioni regionali in contrasto con i principi della legge n. 165 del 2004"⁴⁵.

Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanze di genere di "mezza estate", cit., p. 2 ss.

⁴⁴ In argomento, si v. le riflessioni di L. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quad. cost.*, 2020, p. 605 ss.; F. CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: il fine giustifica il mezzo?*, in *Quad. cost.*, 2020, p. 609 ss.; N. CANZIAN-G.E. VIGEVANI, *Il Governo «impone» la doppia preferenza di genere nel sistema elettorale regionale*, in *ILSole24ore*, 6 agosto 2020; T. GROPPI, *"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.it*, 9 settembre 2020, p. 2 ss.; M. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, *ivi*, p. 2 ss.; P. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere. Profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, *ivi*, p. 2 ss.; F. COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, 2020, p. 25 ss.

⁴⁵ Il decreto in commento è stato preceduto, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della l. n. 131 del 5 giugno 2003 (recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*") da un atto di diffida del Presidente del Consiglio del 23 luglio 2020, invitando la Regione ad adeguare la propria legge elettorale ai vincoli paritari previsti dalla legge statale n. 20/2016 entro il termine di cinque giorni, elasso inutilmente il quale sarebbe stato adottato "ogni ulteriore atto di cui il Governo ha facoltà secondo legge" (sulla "profonda distonia" tra il binomio «atto di diffida – assegnazione del termine» rispetto all'esercizio della funzione legislativa regionale, quest'ultima connotata da un "un elevatissimo grado di discrezionalità, non subordinabile a condizioni e tempistiche eterodeterminate", cfr. COLASANTE, *Il Governo "riscrive" la legge elettorale della Regione Puglia*, cit., p. 16 ss.). Come accennato, le molteplici riflessioni dei commentatori susseguites all'entrata in vigore del decreto sono state connotate da forti accenti critici, a cominciare dalla scelta di effettuare l'intervento sostitutivo attraverso la decretazione d'urgenza

Tuttavia, gli esiti attesi dall'introduzione delle misure in commento sono stati, per entrambi i contesti regionali ivi citati, piuttosto deludenti: invero, in Liguria la percentuale femminile eletta non ha subito variazioni rispetto alle precedenti competizioni, nonostante la mancata vigenza, in riferimento a queste ultime, di misure legislative di riequilibrio della rappresentanza⁴⁶; mentre in Puglia, l'applicazione della dop-

(violando così l'art. 15, comma 2, lett. b) della legge n. 400 del 1988, che inibisce la possibilità al Governo di provvedere nelle materie indicate all'art. 72, comma 4, Cost. – tra le quali rientra anche la materia elettorale – rimesse all'esame ed alla approvazione delle Camere), non essendo chiare le motivazioni concernenti la “necessità ed urgenza” sottese all'applicazione di tale strumento (invero, nel preambolo del decreto il riferimento è soltanto alle “imminenti scadenze elettorali” e alla tutela della “unità giuridica della Repubblica”: sul punto, si v. le perplessità manifestate da TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanze di genere di “mezza estate”*, cit., p. 14 ss.; sottolinea altresì il “rischio” che la scelta del decreto-legge possa diventare una “pessima lettura per l'autonomia regionale” CORVAJA, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia*, cit., p. 609 ss.); nonché il breve margine temporale concesso dal Governo alla Regione al fine di provvedere all'inserimento dei vincoli di riequilibrio statali, pari soltanto a cinque giorni e, quindi, non esattamente rispondente all'indicazione prevista dall'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003, laddove si fa riferimento ad un “congruo termine” assegnato all'ente interessato (cfr. COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, cit., p. 3 ss.; COVINO, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, cit., p. 41 ss.). Inoltre, è stato rilevato altresì come dal decreto emerga un concetto un po' ‘dilatato’ di “unità giuridica della Repubblica”, considerato che il riferimento esplicito alle “imminenti scadenze elettorali” pugliesi e la nomina del Prefetto di Bari condurrebbero a rilevare la specificità del rimedio in riferimento alla sola realtà pugliese, e non a tutto il territorio nazionale (COSULICH, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza di genere nelle elezioni regionali pugliesi*, cit., p. 9 ss.; nonché TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali “last minute” e rappresentanze di genere di “mezza estate”*, cit., p. 14). Nemmeno sembra esservi stata uniformità di orientamento in relazione alla circostanza che il d.l. n. 86/2020 incidesse sul sistema elettorale “in senso stretto”, laddove è stato rilevato, di contro, come l'intervento sostitutivo in analisi abbia inciso “«in prevalenza» non sulla materia elettorale (...), bensì sulla parità di genere” (GROPPI, *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*, cit., p. 12 ss.).

⁴⁶ Invero, su 30 consiglieri regionali eletti, le consultazioni di settembre 2020 hanno decretato la vittoria soltanto di 3 donne, analogamente all'esito della com-

pia preferenza di genere ha determinato soltanto l'elezione di due donne in più rispetto ai numeri registrati alle consultazioni del 2015⁴⁷. I dati testimoniano, pertanto, un rendimento piuttosto basso della manovra legislativa in commento ai fini del riequilibrio della rappresentanza⁴⁸.

2.1. Segue: *resistenze incostituzionali e parametro interposto*

In aderenza a tale stato delle cose, non può non suscitare perplessità la circostanza che l'intervento sostitutivo da parte del Governo abbia interessato soltanto la Regione Puglia, considerato che tra le Regioni ordinarie che ancora non avevano provveduto *ratione temporis* ad adeguarsi ai dettami del legislatore statale rientravano, altresì, la Calabria e il Piemonte⁴⁹.

petizione elettorale del 2015 (svoltesi, come accennato, in assenza di meccanismi di riequilibrio). Per le consultazioni di settembre 2020, si v. i dati disponibili al seguente link: <https://www.regione.liguria.it/homepage/attivita%20istituzionale/elezioni/elezioni-regionali-2020/seas.html>; nonché, per la tornata elettorale del 2015, i dati disponibili all'indirizzo: <https://www.regione.liguria.it/homepage/attivita%20istituzionale/elezioni/regionali-2015.html>.

⁴⁷ In Puglia, infatti, la recente tornata elettorale si è conclusa con la presenza di appena 8 donne in Consiglio su 50 membri (per un riepilogo, cfr. i dati al seguente indirizzo: <https://elezioni.interno.gov.it/regionali/scrutini/20200920/scrutini-RI160000000000>). Un lieve miglioramento rispetto al 2015 (allorquando la compagine consiliare era composta da appena 6 donne), ma si attendevano risultati di gran lunga diversi in forza dell'applicazione del meccanismo della doppia preferenza.

⁴⁸ Probabilmente determinato dalla circostanza che, almeno in relazione al caso pugliese, in varie circoscrizioni le segreterie dei partiti hanno presentato liste non conformi alla percentuale 60-40% né, tantomeno, 50-50%, eludendo così le misure di riequilibrio (pur essendo prevista, per siffatta violazione, una sanzione pecuniaria, ossia la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari *ex art. 8, comma 13, l. reg. 28 gennaio 2005, n. 2*). Sul punto, cfr. TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, cit., p. 607.

⁴⁹ Sorprende, infatti, che il Governo abbia deciso di intervenire soltanto di recente, considerato che la legge cornice-statale di riferimento è entrata in vigore nel 2016. Se è vero che, ai sensi dell'art. 120, comma 2 Cost., il potere sostitutivo "può" essere esercitato dal Governo (costituendo, quindi, una "scelta politica", come rilevato da GROPPI, *"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*, cit., spec. p. 7), è altresì vero che le consultazioni elettorali svoltesi in Piemonte e in Calabria poco tempo fa (rispettivamente, a maggio 2019 e a gennaio 2020) avrebbero giustificato l'intervento governativo così come avvenuto a ridos-

Quest'ultima, in particolare, adottava (fino al 2023)⁵⁰ il sistema elettorale regionale previsto dalla disciplina statale (ad eccezione di alcune norme per la sottoscrizione delle liste, modificate con la legge regionale 29 luglio 2009, n. 21). L'unica disposizione in tema di parità di genere è rinvenibile all'art. 1, comma 5, della legge statale n. 43/1995, ove è stabilito che ogni lista regionale debba comprendere un numero di candidate e candidati non inferiore alla metà dei candidati da eleggere.

Se da una parte, tuttavia, considerata l'assenza di specifici meccanismi di riequilibrio, il Piemonte rappresenta una delle poche Regioni italiane a mantenere una percentuale "rosa" piuttosto alta (nonostante il calo registratosi nella ultima tornata elettorale rispetto ai dati risalenti alle consultazioni del 2014)⁵¹, non può dirsi lo stesso in relazione alla Calabria, notoriamente distintasi – assieme alla Basilicata – quale Regione con il minor numero di presenze femminili nelle assemblee elettive⁵². Complice l'irriducibile vaghezza della normativa di riferi-

so delle elezioni in Puglia, atteso che in tale occasione la circostanza concernente l'"imminenza" delle scadenze elettorali è stata elevata a presupposto applicativo per l'esercizio del potere sostitutivo.

⁵⁰ Cfr. modifiche introdotte con legge regionale 19 luglio 2023, n. 12, rubricata "*Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*". L'art. 14, rubricato "*Parità di genere*" prevede che: "La Regione promuove, in attuazione dell'articolo 51, primo comma, e dell'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, nonché dell'articolo 13, comma 2, dello Statuto, l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi e le condizioni di parità di accesso alle cariche elettive" (comma 1). Con riferimento alla composizione delle liste, la legge prevede che "*a*) in ciascuna lista circoscrizionale, di cui all'articolo 17, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati. In caso di quoziente frazionario, si procede all'arrotondamento all'unità più vicina; *b*) in ciascuna lista regionale (...) i candidati sono alternati per sesso, a partire dall'inizio della lista e fin ove possibile; nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati. In caso di quoziente frazionario, si procede all'arrotondamento all'unità più vicina" (comma 2); e che "Con riferimento all'espressione del voto, l'elettore che esprime due preferenze indica due candidati di sesso diverso a pena dell'annullamento di una delle preferenze (...)" (comma 4).

⁵¹ All'esito delle recenti consultazioni elettorali del 26 maggio 2019, infatti, sono state elette otto donne su cinquantuno consiglieri, ossia quattro in meno rispetto alle consultazioni svoltesi nel 2014. Cfr. i dati sugli eletti al seguente link: <http://www.cr.piemonte.it/web/per-il-cittadino/osservatorio-elettorale/risultati-elettorali>.

⁵² In argomento, cfr. U. ADAMO, *Principio di pari opportunità e legislazione elettorale regionale. Dal Consiglio calabrese una omissione voluta, ricercata e votata*. In

mento⁵³, sarebbe stato lecito attendersi un intervento del legislatore regionale (o, quantomeno, un intervento sostitutivo alla stregua di quanto accaduto in Puglia, prima dello svolgimento delle consultazioni) al fine di delineare contorni più nitidi per il rispetto del principio in parola. Invece, in occasione delle più recenti consultazioni, né la Calabria né, tantomeno, il Piemonte, hanno provveduto spontaneamente ad adeguare la propria legge elettorale ai vincoli imposti dalla legge statale del 2016, sollevando non poche perplessità in relazione alla concreta legittimità delle scelte adottate, e degli esiti ad esse correlati⁵⁴.

Invero, atteso che la legge n. 20 del 2016 costituisce una legge statale “di principio” in materia concorrente, assumendo quindi valore di “parametro interposto”, la violazione da parte delle Regioni dei principî stabiliti con legge della Repubblica violerebbe, di conseguenza, gli artt. 122 e 117, comma 7, della Cost. Per tale ordine di motivi, nell’ipotesi in cui le stesse non dovessero adeguarsi ai criteri imposti dalla legge statale procedendo, pertanto, alle consultazioni in assenza di un intervento di modifica della propria legge elettorale⁵⁵, la conseguenza sarà la formazione di un Consiglio regionale eletto sulla base di una legge non conforme alla Carta. Tale ipotetico scenario ha assunto effettività e sostanza in relazione ai contesti regionali ivi considerati,

Calabria la riserva di lista e la doppia preferenza di genere non hanno cittadinanza, in Le Regioni, 2020, p. 403 ss.; nonché A. RAUTI, *Ancora sulla legge elettorale calabrese (tra novità ed omissioni)*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2017, p. 250 ss.

⁵³ L’art. 1, comma 6 della legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2005, infatti, prevedeva soltanto che “[...] le liste elettorali devono comprendere, a pena di inammissibilità, *candidati di entrambi i sessi*” (corsivo aggiunto).

⁵⁴ Soltanto nella seduta del 10 novembre 2020 il Consiglio regionale calabrese ha approvato la legge regionale “*Norme in materia di rappresentanza e doppia preferenza di genere. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l’elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)*”, introducendo la doppia preferenza di genere e la previsione che nelle liste elettorali i candidati di uno stesso sesso non dovessero eccedere il 60 per cento del totale. Sul punto, cfr. M.G. RODOMONTE, *A proposito della natura prescrittiva del principio di “parità di accesso alle cariche elettive”. riflessioni a partire da una recente sentenza del giudice amministrativo sulla carenza di strumenti sanzionatori “reali” nella legge elettorale pugliese*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, p. 132.

⁵⁵ Ovviamente, qualora quest’ultima non risulti conforme ai principî contenuti nella prima.

determinando conseguenze di non trascurabile rilievo soprattutto nel caso della Calabria ove, ancora una volta, l'assenza di meccanismi di riequilibrio ha condotto verso esiti di restrizione della partecipazione politica femminile⁵⁶.

Occorre, a questo punto, soffermarsi sull'effettivo grado di incidenza che avrebbe potuto spiegare un eventuale intervento da parte dei giudici nei casi ivi considerati, atteso che non sembra assumere uno specifico rilievo l'ipotesi relativa all'applicabilità di una soluzione dissolutoria dell'organo elettivo ai sensi dell'art. 126 Cost., che impone (attraverso un decreto motivato del Presidente della Repubblica) lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta qualora siano stati compiuti "atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge". Invero, nel caso delle Regioni considerate, si fa riferimento ad una violazione di legge che si manifesta *ab origine*, ossia prima delle consultazioni elettorali, e non in via successiva, attraverso atti posti in essere dagli eletti, come invece prevede la disposizione in commento.

⁵⁶ Nonostante la risonanza mediatica registratasi a seguito dell'elezione della candidata Jole Santelli (FI) quale prima donna alla guida dell'organo esecutivo regionale, le consultazioni elettorali del 26 gennaio 2020 hanno condotto all'elezione soltanto di due donne nella compagine consiliare regionale calabrese (e, quindi, solo una in più rispetto alle elezioni del 2014). Tale risultato non è stato del tutto imprevedibile, atteso che il 60% delle liste presentate dai partiti conteneva, in ognuna di esse, un numero di donne non superiore ad una, peraltro collocate alle ultime posizioni. Fonte: <https://portale.regione.calabria.it/website/portalmidia/2020-01/Esiti-elezioni-regionali.pdf>. Il decreto di indizione delle elezioni n. 322 del 25 novembre 2019 era stato impugnato innanzi al T.A.R. Calabria dall'Associazione "What Women Want – La Calabria vista dalle donne" e da una cittadina elettrice, chiedendo la remissione degli atti alla Corte costituzionale per l'accertamento della illegittimità della normativa regionale e l'annullamento del decreto impugnato. Tuttavia, il g.a. ha rigettato la questione per difetto di giurisdizione, rilevando che "oggetto del giudizio non è il procedimento elettorale [...] bensì il libero esercizio del diritto di voto", essendo in discussione "un diritto politico, la cui cognizione non può che spettare al giudice ordinario [...] atteso che la giurisdizione amministrativa in materia di contenzioso elettorale non è esclusiva" (cfr. *in terminis* T.A.R. Calabria, Catanzaro, sent., 27 dicembre 2019, n. 2158, richiamando, in argomento, Cass. civ., ord., 17 maggio 2013, n. 12060 e Sez. un. civ., ord., 20 ottobre 2016, n. 21262). Successivamente, è stata proposta innanzi al g.a. impugnativa avverso i risultati delle consultazioni del 26 gennaio 2020, chiedendone l'annullamento ed eccependo, in tale occasione, l'illegittimità costituzionale della legge elettorale regionale. Il TAR Calabria ha però rigettato il ricorso per difetto di giurisdizione, ritenendo che la questione riguardasse un diritto politico, di competenza del giudice ordinario (cfr. TAR Calabria, sent. n. 2158/2019).

Né tantomeno sembra contemplabile l'ipotesi relativa ad una "paralisi" – in attesa degli interventi legislativi di modifica – del rinnovo dell'organo democratico, poiché siffatta soluzione rappresenterebbe un rimedio in netta antitesi con l'esigenza di "salvaguardia della costante operatività di un organo costituzionale a composizione elettiva"⁵⁷. In materia elettorale, seppur in un caso non sovrapponibile a quello in analisi, la Corte ha stabilito che, affinché un *referendum* elettorale possa ritenersi ammissibile, è necessario che la normativa di risulta sia "auto-applicativa", ossia idonea a produrre, in qualsiasi momento, il rinnovo dell'organo elettivo, al fine di evitare una 'paralisi' del funzionamento dello stesso. Siffatta condizione, a parere della Corte, risulterebbe soddisfatta soltanto quando, in esito all'abrogazione referendaria, "si disponga di una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi"⁵⁸. Orbene, se il principio relativo alla "auto-applicatività" di norme idonee a promuovere lo svolgimento delle consultazioni elettorali dovesse ritenersi valido anche nel caso di specie, non vi sarebbe alcuna conseguenza per il Consiglio regionale eletto con modalità difformi da quelle imposte dalla legge statale, con conseguente rischio di vanificazione dell'intervento del legislatore del 2016.

Lo scenario finora tratteggiato rende, pertanto, di palmare evidenza la perdurante diffidenza del sistema dei partiti al rispetto delle pari opportunità atteso che, come si approfondirà nelle pagine che seguono, l'assenza di formule legislative vincolanti ha inciso profondamente, anche sul versante substatale, alla marginalizzazione della presenza femminile nelle sedi politiche⁵⁹.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sent. 3 febbraio 1987, n. 29, punto n. 2 Cons. dir.

⁵⁸ Cfr. Corte cost., sent. 30 gennaio 2008, n. 16, punto n. 7 Cons. dir. Per un commento, cfr. F. BIONDI, *Auto-applicatività della normativa elettorale o paralisi del rinnovo dell'organo democratico? Prime note sulle conseguenze dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 18 novembre 2017, p. 1 ss. Tale principio è stato altresì ribadito, di recente, attraverso la sentenza n. 10 del 31 gennaio 2020, ove i Giudici hanno dichiarato inammissibile la richiesta di referendum avanzata dalla Lega, proposta nell'obiettivo di modificare il sistema elettorale vigente in un maggioritario puro a collegi uninominali.

⁵⁹ Invece, in Lombardia il dato è peggiorato nel 2023, con 21 donne elette (due in meno rispetto alla legislatura precedente). In Abruzzo le donne elette nel 2019 sono aumentate di sole 3 unità (dato rimasto invariato nel 2024). Assieme alla Calabria, il territorio lucano costituisce una delle realtà regionali più diffidenti in termini di riequili-

3. *Il ruolo dei partiti e il rendimento delle formule paritarie*

Tornando al versante elettorale nazionale, i dati sugli eletti a seguito della prima applicazione della legge n. 165/2017 hanno condotto senz'altro a rilevare che, rispetto al passato, il numero delle parlamentari è significativamente aumentato, considerato che la cifra femminile eletta alla Camera e al Senato ha raggiunto il valore del 35%, quasi il 10% in più rispetto alla legislatura precedente; e nella XV legislatura la contrazione era ancora più netta, considerato che la presenza femminile corrispondeva ad un irrisorio 17%⁶⁰.

Siffatto incremento, tuttavia, non riflette pienamente gli obiettivi prefigurati dal legislatore, poiché il numero delle elette, sia alla Camera che al Senato, è stato inferiore al 40%, che costituisce la soglia minima di rappresentanza dello stesso genere che la legge n. 165/2017 sembrava prefigurare. Occorre, dunque, chiedersi in che modo possa essersi prodotto un simile risultato, atteso che il meccanismo paritario avrebbe dovuto condurre ad esiti in parte diversi.

In quell'occasione, analizzando in termini percentuali il numero delle candidate in relazione ai collegi uninominali, sono emersi dati che mostrano, inequivocabilmente, come le regole per garantire la rappresentanza di genere siano state nella sostanza eluse dalle componenti partitiche in competizione, attraverso una serie di manovre che hanno contribuito, nei fatti, ad indebolire il pregio della formula in analisi.

A ben vedere, infatti, la quota di candidature femminili nei collegi uninominali "sicuri" (o, meglio, ritenuti tali in relazione ai sondaggi antecedenti le consultazioni) ha rappresentato, in alcuni casi, un valore nettamente inferiore rispetto alle cifre indicate nei collegi più "deboli", laddove invece si è registrata una percentuale di donne candidate notevolmente superiore, come dimostrato dalla tabella riepilogativa che segue⁶¹.

brio delle rappresentanza, atteso che – nonostante la modifica della legge elettorale – le elezioni regionali del 2019 hanno determinato l'elezione di una sola donna in Consiglio e nelle precedenti due legislature tutti i 21 seggi sono stati conquistati da uomini. Nel 2024, sono state elette soltanto 3 donne su 20 consiglieri. Ottimi i risultati, invece, nelle Regioni storicamente "più rosa", ossia Emilia-Romagna (21 donne su 50 consiglieri nel 2019, dato confermato nel 2024) e in Veneto (+13 elette rispetto al 2015).

⁶⁰ Secondo i dati di Openpolis, disponibili on-line al seguente indirizzo: <https://www.openpolis.it/tre-policontrapposti-2018-lidentikit-del-nuovo-parlamento/>.

⁶¹ Siffatte percentuali sono state calcolate dalla sottoscritta in base ai sondaggi effettuati in relazione ai collegi prima dello svolgimento delle elezioni del 2018. La

Coalizioni e partiti	% delle donne candidate	% donne candidate nei collegi "sicuri"	% donne candidate nei collegi "non sicuri"	% donne candidate nei collegi "in bilico" ⁶²
Centrodestra	40%	15,5%	9,5%	15%
Centrosinistra	40,5%	3%	26,7%	10,8%
M5S	41,8%	0,43%	31%	10,3%

Si è messa dunque in opera una vera e propria politica di "compressione" dei risultati che, tuttavia, non è stata l'unica "*exit-strategy*" elaborata dalle segreterie dei partiti al fine di impedire un rendimento ottimale delle disposizioni sulle "quote rosa": anche il sistema delle pluricandidature – rivendicato come strumento in grado di garantire alle donne maggiori *chances* di elezione – si è tradotto in un meccanismo di consolidamento dell'*establishment* politico e dei gruppi dirigenti (maschili). Difatti, prevedendo la collocazione delle candidate in posizione di capolista in non più di cinque listini plurinominali, poiché le stesse potevano risultare elette in un solo collegio, laddove v'è stata la vittoria della medesima candidata in più collegi è subentrato nella sua posizione il candidato uomo collocato secondo nella lista, in ossequio alla regola dell'ordine alternato di genere previsto per i collegi plurinominali. I dati analizzati conducono, pertanto, alla conclusione che – in termini di adeguamento spontaneo – i partiti non hanno di certo valutato con favore la soluzione paritaria contenuta nella legge elettorale, elaborando una serie di strategie tese sia a "sterilizzare" (in termini di funzionalità ed efficacia) il rendimento ottimale della stessa, sia a "strumentalizzare" il ruolo della donna nello svolgimento delle

simulazione presa in considerazione, elaborata dal Prof. Salvatore Vassallo per "La Repubblica" (attraverso dati messi a disposizione da SWG), pubblicata il 1 febbraio 2018, è ancora disponibile on-line al seguente indirizzo: http://www.repubblica.it/politica/2018/02/01/news/collegi_uninominali_sicuri_centrodestra_centrosinistra_m5s_vassallo-187745094/. Ad esiti non dissimili approda la simulazione sui collegi elaborata da Quorum-Youtrend, seppur con qualche minima variazione, pubblicata il 16 febbraio 2018 al seguente indirizzo: <http://it.euronews.com/2018/02/16/elezioni-4-marzo-ultime-proiezioni-youtrend-quorum-ultimi-sondaggi>.

⁶² In tal caso, la coalizione favorita in un determinato collegio registrava un vantaggio, rispetto alle altre, inferiore a cinque punti percentuali; nei collegi "sicuri", invece, il vantaggio costituiva un valore superiore ai cinque punti percentuali. Un collegio veniva considerato "debole", invece, nell'ipotesi in cui un candidato registrasse già in partenza un distacco di cinque (e più) punti percentuali rispetto al favorito.

consultazioni, collocandole in collegi “deboli” soltanto per soddisfare la quota richiesta dalla normativa di riferimento. Per tali motivi, nonostante l’elevato numero di donne candidate, gli eletti sono stati tuttavia in prevalenza uomini (oltre il 60%)⁶³.

Le irrisorie percentuali registrate delineano i tratti di una tendenza che ha segnato – e che probabilmente continuerà a segnare – una diffusa resistenza, sul terreno in cui sono calate le relazioni del contesto partitico, al rispetto di soluzioni tese a garantire l’equilibrio di genere nelle assemblee rappresentative.

Anche nelle più recenti consultazioni elettorali nazionali i dati sulle elette sono stati poco rassicuranti, considerato che nel 2022 si sono insediate il 33% delle donne. I dati confermano, pertanto, che la presenza femminile in Parlamento si è ormai stabilizzata sulla soglia del 30% (e, quindi, siamo ancora lontani dal 40%), dopo il boom delle elette nel 2018 (circa il 35%).

Anche in relazione al contesto regionale le misure di riequilibrio della rappresentanza sono state eluse, in fase applicativa, dal sistema partitico. Invero, se a seguito della prima applicazione delle formule

⁶³ Per un commento sulla formula paritaria introdotta dalla legge n. 165/2017, si v. F. SGRÒ, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in Osservatorio AIC, 2017, p. 1 ss.; S. GARDINI, *Equilibri di genere negli organi di rappresentanza politica*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, p. 551 ss.; A. PITINO, *La rappresentanza di genere nella legge n. 165 del 2017: profili di dubbia legittimità costituzionale, a prima lettura*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 188 ss.; 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 www.dirittifondamentali.it, 2018, p. 2 ss.; E.A. IMPARATO, *La rappresentanza di genere tra sistemi elettorali, giurisprudenza costituzionale e modelli socio-culturali di “effettiva uguaglianza”*, in *Rivista AIC*, 2018, p. 2 ss.; 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. Le attualità del diritto*, 2018, p. 2 ss.; nonché, se si vuole, V. FOGLIAME, *Parità di genere e rappresentanza. Il rendimento delle misure legislative promozionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Pur condividendo le criticità sottese all’effettivo rendimento delle misure introdotte a livello statale, ritiene che “la politica delle quote” costituisca una soluzione “ancora oggi quanto mai necessaria” al fine di garantire un effettivo riequilibrio della rappresentanza M. CAIELLI, *Per una democrazia duale: perché il genere dei nostri rappresentanti continua ad avere importanza*, 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*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 99 ss. (corsivo aggiunto).

paritarie di cui alla legge quadro n. 20/2016 (e successivamente applicate dalle Regioni) è stato registrato un incremento della rappresentanza femminile nella compagine consiliare regionale, non può dirsi lo stesso in relazione alla seconda applicazione. Si tratta di uno scenario del tutto peculiare atteso che, in tale occasione, il numero di candidate inserite nelle liste ha costituito un valore, nella maggior parte dei casi, superiore rispetto al genere maschile. Ed è proprio tale fattore che sembra essere stato controproducente, atteso che ha prodotto un “effetto *boomerang*” per la componente femminile. Invero, il maggior numero di donne all’interno delle liste rispetto alla quota maschile ha condotto alla dispersione delle preferenze femminili, favorendo l’elezione di (pochi) candidati uomini. Di contro, le precedenti consultazioni, connotate da una massiccia presenza maschile e poche esponenti del genere femminile, avevano determinato l’elezione sicura di un numero maggiore di donne, in quanto la possibilità per gli uomini di effettuare il cd. “*ticket*” (vale a dire il metodo secondo cui in campagna elettorale due candidati di genere diverso si presentano assieme)⁶⁴

⁶⁴ Invero, assai di frequente i candidati uomini tendono a svolgere la propria propaganda elettorale “affiancandosi” alcune candidate, nell’intento di guadagnarsi un ulteriore “valore aggiunto” – in termini di preferenze – all’esito della competizione. Tale scelta, di solito, coinvolge in prima battuta le donne aventi una robusta “forza elettorale” (quest’ultima dettata dal consolidato sistema di relazioni intrecciato dalle stesse – o da coloro che le sostengono – sul territorio), estendendosi soltanto successivamente anche altre personalità femminili meno “note” (reclutate dal partito soltanto per soddisfare la quota imposta dalla normativa di riferimento): in tal modo, servendosi dei consensi di più candidate al fine di massimizzare le proprie potenzialità elettorali, gli uomini riescono ad ottenere il “valore aggiunto” sotteso agli accordi effettuati. Attraverso siffatta manovra, tuttavia, è garantito un “lieto fine” soltanto alla componente femminile “forte” (ossia a quelle personalità aventi già un proprio serbatoio di consensi, sul quale le preferenze ottenute grazie all’accordo con la componente maschile incide ben poco); mentre le candidate meno “note” (che hanno partecipato all’“accordo elettorale” nella speranza di aumentare le proprie *chances* di vittoria) non riescono a conseguire il numero di voti necessario a conquistare il seggio, atteso che le preferenze del proprio “*partner politico*” si distribuiscono su ogni singola donna cooptata dallo stesso. Un vero e proprio “effetto *harem*”, che conduce le donne ad essere trasformate in “portatrici di voti” a favore degli uomini, come dimostrato dall’analisi di F. GINESU, *Dove sono le donne nei consigli regionali?*, in *IlSole24ore*, 1 aprile 2019 (disponibile al seguente link: <https://alleyoop.ilsole24ore.com/2019/04/01/consigli-regionali-donne/>). In merito, si v. altresì le pungenti considerazioni del Sen. Roberto Calderoli in riferimento all’approvazione del d.l.

era possibile soltanto usufruendo di poche donne, rendendo elevate le *chance* di elezione delle stesse⁶⁵.

Pertanto, la compressione del rendimento del meccanismo della doppia preferenza di genere riflette una consapevole elusione dei meccanismi legislativi di stampo paritario posta in essere dalle segreterie dei partiti, ove le scelte prodotte da consolidate *leadership* individuali hanno assunto un peso decisivo sulla riduzione della percentuale “rosa” eletta, risolvendosi in strategiche misure volte a “strumentalizzare” il coinvolgimento politico del genere femminile⁶⁶.

Tali dinamiche tendono altresì a declinarsi in un ricorrente disequilibrio nella distribuzione delle funzioni assegnate agli eletti incidendo, ancora una volta, in termini negativi sul genere femminile. Invero, assai di rado le donne elette vengono impegnate in attività di spiccato rilievo gestionale, mentre

n. 86/2020, concernente l'introduzione della doppia preferenza in Puglia: “(...) in collegi che hanno a disposizione un numero di candidature che va da due a sette, quindi piuttosto piccolo, la doppia preferenza di genere danneggia il sesso femminile, perché normalmente il maschio è maggiormente infedele della femmina (...). Il maschio solitamente si accoppia con quattro o cinque rappresentanti del gentil sesso, cosa che la donna solitamente non fa. Il risultato è che il maschio si porta i voti di quattro o cinque signore e le signore non vengono elette” (cfr. Senato della Repubblica – XVIII legislatura – Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta del 6 agosto 2020, n. 249, 23 ss.). Sugli effetti negativi del c.d. “*ticket*” in una prospettiva di effettivo riequilibrio della rappresentanza, cfr. S. CECCHINI, *La democrazia paritaria e le elezioni regionali in Sardegna del 24 febbraio 2019*, in www.forumcostituzionale.it, 31 marzo 2019, p. 10 ss.

⁶⁵ Sul punto, cfr. le considerazioni critiche di TRUCCO, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della regione Puglia*, cit., p. 607: “La vigenza della cd. doppia preferenza nell'ipotesi di liste con percentuali di candidature di un determinato sesso (ad es. femminile) irrisorie (ad es. 26%), rende elevato il rischio di una distorsione dei risultati, data la non trascurabile possibilità di essere elette, con la discriminazione delle candidature dell'altro sesso presentate nelle medesime liste, ed un più ampio pregiudizio dello stesso «principio di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive»”.

⁶⁶ Peraltro, è stato dimostrato come la politica tenda, di per sé, a produrre naturalmente forme di coinvolgimento diverse tra i due generi, attraendo in misura minore le personalità femminili: invero, come emerso dai dati ISTAT contenuti nel dossier “*Elezioni e attività politica e sociale*” (2019), le donne registrano tassi assai meno elevati di partecipazione attiva alla vita politica rispetto agli uomini (il riferimento è, in particolare, alla partecipazione delle stesse a comizi e cortei, iscrizione o sostegno finanziario ai partiti politici, ecc.). L'indagine è disponibile al seguente link: <https://www.istat.it/it/files//2019/12/C11.pdf>.

gli attori maschili, nella maggior parte dei casi, ricoprono i principali assessorati: il rilievo non è sfuggito al giudice amministrativo, rilevando a più riprese come “il parametro dell’equilibrio di genere *non* [sia] *riconducibile soltanto al dato numerico* e assume connotati sostanziali che possono rimandare alla *rilevanza dei ruoli e delle funzioni*, implicando un apprezzamento di carattere sostanziale analogo a quello tipico delle scelte amministrative, anche di spiccata caratterizzazione politica”⁶⁷, e che nei provvedimenti di nomina della Giunta perde consistenza il rilievo secondo il quale debba essere privilegiato “il dato politico rispetto a quello tecnico”⁶⁸.

Per quel che concerne il Parlamento europeo, il mutamento delle regole elettorali concernenti il riequilibrio di genere sembra, invece, aver prodotto risultati di rilievo rispetto alle precedenti legislature, ove la percentuale “rosa” italiana risultava sempre inferiore al 15%⁶⁹. Dal 2014, con l’introduzione della “trippla preferenza di genere”, la percentuale di donne italiane elette è stata quasi del 40%, superando addirittura tale soglia (41%) a seguito delle elezioni del 2019, ove il meccanismo innovativo in parola è stato coniugato al vincolo della composizione paritaria delle liste in capo ai partiti, pena l’inammissibilità delle stesse⁷⁰. Tuttavia, all’esito

⁶⁷ Cfr. *in terminis* T.A.R. Lazio, Roma, sent., 25 luglio 2011, n. 6673 (corsivo aggiunto).

⁶⁸ T.A.R. Campania, Napoli, sent., 10 marzo 2011, n. 1427 e 7 giugno 2010, n. 12668.

⁶⁹ Cfr. i dati emersi dal *Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati*, Documentazione e ricerche, n. 116 - 30 novembre 2016, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, al seguente indirizzo: <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/AC0294.pdf>.

⁷⁰ La l. 22 aprile 2014 n. 65 (che ha modificato la disciplina previgente, costituita dalla l. n. 18 del 24 gennaio 1979) ha introdotto, per le elezioni europee del 2014, il meccanismo della “trippla preferenza di genere”, ossia la facoltà per l’elettore di esprimere tre preferenze, di cui almeno una rivolta ad un candidato di genere diverso rispetto agli altri due indicati dallo stesso, pena l’annullamento della terza preferenza. Tale meccanismo è stato mantenuto per le elezioni del 2019, integrandolo con il sistema delle quote di lista (già previsto ed applicato a partire dalle elezioni del 2004, seppur in misura differente, atteso che la legge n. 90 dell’8 aprile 2004 prevedeva che ciascuna lista non potesse contenere più di 2/3 dei candidati del medesimo genere) pari al 50% per i candidati di entrambi i sessi, a pena di inammissibilità (inoltre, i candidati collocati ai primi due posti nella lista devono essere di genere diverso). Rispetto alle elezioni del 2014, tuttavia, è stata introdotta l’alternativa, in capo all’elettore, di esprimere una doppia o una tripla preferenza (purché rivolte a candidati di sesso diverso) ma con l’ulteriore obbligo, in tale ultimo caso, di annullamento sia della seconda che della terza preferenza (e non soltanto, quindi, della terza pre-

delle più recenti consultazioni, i dati sono calati, seppur di poco (2%): il meccanismo dell'alternanza delle preferenze di genere nelle liste elettorali è stato manipolato a vantaggio degli uomini: il sistema "vota Giorgia" ha sicuramente funzionato per ottenere voti, ma ha oscurato i candidati e le candidate reali, e un'unica donna capolista ovunque ha avuto come effetto quello di far eleggere i secondi: tutti uomini.

Dai risultati ivi delineati emerge, pertanto, come i partiti politici non siano realmente interessati ad un adeguamento spontaneo al concetto di 'rappresentanza paritaria', rendendo pertanto indispensabile il ricorso alle "armi del diritto"⁷¹ ai fini di un concreto riequilibrio di genere nelle assemblee elettive. Per tale ordine di motivi, occorrerebbe meditare sulla opportunità relativa all'introduzione di una "camicia di forza" legislativa idonea ad orientare in direzione democratica (e paritaria) l'azione politica dei partiti⁷²: sia che si voglia aderire alla classica riflessione scientifica che qualifica il sistema dei partiti quale "elemento costitutivo" delle forme di governo⁷³, sia si voglia far riferimento all'orizzonte metodologico tracciato di recente che individua la componente partitica quale "fattore

ferenza, come previsto per le elezioni del 2014) in caso di inosservanza del vincolo paritario da parte dell'elettore. Sul punto, cfr. M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzione di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 136 ss.

⁷¹ L'insufficienza di un mero intervento legislativo ai fini del riequilibrio di genere nelle istituzioni politiche era già stata messa in evidenza da M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 25.

⁷² Auspica l'introduzione di una «regolazione esogena» al fine di contrastare la «centralizzazione organizzativa» del partito personale F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2015, p. 73; nonché M. CALISE, *La democrazia del leader*, in *Il Mulino*, 2015, p. 140; ID., *Che ne sarà dei partiti*, in *Il Mulino*, 2012, p. 420. Secondo E. ROSSI-L. GORI (Prefazione, in ID. (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, Plus, 2011, p. 25), la democrazia ha bisogno di "porre limiti all'azione dei partiti politici per sopravvivere e funzionare", al fine di evitare che gli stessi "si impadronisc[a]no della democrazia e la sfigurano, fino a renderla irriconoscibile, soffocando il diritto di partecipazione dei cittadini ed indirizzando l'attività delle istituzioni verso obiettivi in contrasto con la Carta costituzionale".

⁷³ L. ELIA, *Governo (forme di)*, *ad vocem*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 638 ss.

esterno condizionante” delle stesse⁷⁴, i partiti devono esercitare funzioni costituzionalmente democratiche⁷⁵, ove l’eguaglianza di genere dovrebbe costituire uno dei fini principali delle proprie attività. E invece, le misure paritarie introdotte dal legislatore si sono tradotte, a tutti i livelli di governo, in un uso strategico della componente femminile ai fini della vittoria elettorale⁷⁶, svuotando così del tutto il concetto di “metodo democratico”⁷⁷ di cui all’art. 49 Cost., che costituisce la “premessa concettuale per un regime di partecipazione politica egualitaria”⁷⁸.

Una “sincera”⁷⁹ attuazione del metodo democratico, infatti, risulta assolutamente necessaria in un contesto partitico connotato dalla opacità del comando monocratico, per far sì che i processi decisionali avvengano in osservanza dei principî emergenti dal combinato disposto degli artt. 51 e 3 Cost., e garantire così un effettivo (e paritario) rinnovamento del personale politico.

⁷⁴ Il riferimento è allo studio di M. LUCIANI, *Governo (forme di), ad vocem*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2009, p. 556 ss. In chiave critica, si v. STAIANO, *Prolegomeni minimi ad una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., p. 4 ss.

⁷⁵ Che costituisce il “presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi una vera democrazia”, come rilevato da P. CALAMANDREI, *Discussione sul Progetto di Costituzione*, seduta del 4 marzo 1947, p. 1753 (disponibile on-line: http://www.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed049/sed049.pdf), citato da S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*. AIC – Annuario 2008, Napoli, Jovene, 2009, p. 69.

⁷⁶ Il “raccordo” tra sistema elettorale e partito «personale», con conseguente dominio del *leader* negli spazi decisionali relativi alla distribuzione delle candidature nei collegi “sicuri” o “contendibili con prospettive di successo”, è stato messo in evidenza da S. STAIANO, *L’incertezza (anche) delle regole dell’incarico*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 8.

⁷⁷ Secondo C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, 2002, spec. p. 8, il «metodo democratico» costituisce un limite che si esplica sia in relazione all’attività “esterna” dei partiti (potendo comportare la “repressione dell’attività condotta con metodi non democratici”), sia in relazione all’attività “interna”, che si riflette “sull’organizzazione stessa dei partiti, in quanto funzionalmente collegata con l’attività esterna”.

⁷⁸ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 18. Secondo l’A., il termine «concorso» di cui all’art. 49 Cost. “individua una realtà ed un’esigenza paritaria: la paritarietà delle forme singole della partecipazione, la garanzia per queste, in tutte le vicende che accompagnano e configurano la determinazione della politica nazionale, di una posizione imm modificabile che è la posizione paritaria di partenza [...]” (*ivi*, p. 36).

⁷⁹ Così, A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 2015, p. 11 ss.

ALESSANDRA LEUZZI

FAMIGLIA E MUTAMENTI SOCIALI. RIFLESSIONI TRA PASSATO E PRESENTE

SOMMARIO: 1. La famiglia nel codice civile del 1865 e nel codice del 1942. – 2. La riforma del diritto di famiglia del 1975. – 3. Il diritto successorio e il principio di eguaglianza. – 4. L'evoluzione socio-culturale ed il principio solidaristico: esigenze di una maggiore tutela del convivente superstite. – 5. La disciplina della successione del coniuge e il nuovo contesto dei rapporti familiari.

1. *La famiglia nel codice civile del 1865 e nel codice del 1942*

L'evoluzione del diritto di famiglia coincide con l'evoluzione della figura della donna e dei diritti che ha rivendicato nel corso degli anni, seguendo un'ottica di parità di genere volta ad eliminare le differenze che erano conseguenza della visione di subordinazione dentro la famiglia e nella società¹.

Le regole sui rapporti familiari, regolati originariamente nel primo libro del codice civile del 1865, seguendo il modello del *Code* francese del 1804, rimasero sostanzialmente inalterate sino al 1939². Il sistema normativo introdotto nel nostro paese appariva fortemente innovativo rispetto alle legislazioni degli stati preunitari e tra le principali novità vi era l'istituzione del matrimonio civile, che escludeva qualsiasi rilevanza giuridica alle nozze celebrate con rito religioso, senza tuttavia ammettere il divorzio, reputato pericoloso per la coesione della famiglia, e perciò contrario all'interesse della società. La regolamentazione

¹ Per l'evoluzione dei modelli familiari si rimanda a N. LIPARI-S. PATTI, *La famiglia non fondata sul matrimonio*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 79 ss.; con riferimento all'evoluzione dei rapporti personali e patrimoniali tra i coniugi si rinvia, *ex multis*, a S. PATTI-M. G. CUBEDDU, *Diritto della famiglia*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 115 ss.

² V. soprattutto: M. BONINI, *Premessa storica*, in *Tratt. Rescigno*, I, 2^a ed., Torino, Utet, 1999; G. VISMARA, *Il diritto di famiglia in Italia dalle riforme ai codici*, Milano, Giuffrè, 1978; P. UNGARI, *Storia del diritto di famiglia in Italia (1796-1942)*, Bologna, Il Mulino, 1974.

dei rapporti tra i coniugi, della filiazione e della patria potestà si basava su principi rigidamente tradizionali. In particolare i rapporti personali tra i coniugi erano improntati sulla preminenza della posizione maritale. Il marito, capo della famiglia, aveva il dovere di proteggere la moglie, di tenerla presso di sé e di somministrarle tutto il necessario ai bisogni della vita in proporzione alle sue sostanze. La moglie, dal canto suo, era tenuta a contribuire al sostentamento del marito qualora questi non avesse avuto risorse sufficienti. Il codice del 1865 aveva recepito dal diritto francese anche l'istituto dell'autorizzazione maritale, che limitava significativamente la capacità della donna coniugata di compiere taluni atti di disposizione dei propri beni senza l'autorizzazione del marito: alla stessa non era consentito donare, alienare beni immobili, sottoporli ad ipoteca, contrarre mutui, cedere o riscuotere capitali, costituire garanzie senza l'autorizzazione del marito. In casi eccezionali, la moglie poteva ricorrere al tribunale per ottenere l'autorizzazione a compiere determinati atti di disposizione, nel caso in cui il marito l'avesse negata; previsione, quest'ultima, che rappresentò addirittura un arretramento per le donne delle regioni italiane fino a quel momento sottoposte al codice austriaco, ove l'autorizzazione maritale non era prevista. Il nostro codice adottò un'impostazione peculiare nella disciplina dei rapporti patrimoniali tra coniugi. Si ritenne infatti che il regime della comunione dei beni, adottato dal *Code*, non fosse conforme alle costumanze del nostro paese, dove predominava il regime dotale; e, non essendo possibile prevedere per legge l'applicazione di quest'ultimo, si stabilì che in assenza di specifici accordi tra le parti, si applicasse automaticamente la separazione dei beni. Anche la patria potestà era regolata in conformità al tradizionale principio della supremazia maritale ed infatti il suo esercizio spettava di regola al padre. Tuttavia, per un aspetto specifico, la normativa introdotta mostrava elementi di maggiore modernità rispetto a quella vigente in alcuni stati preunitari, poiché stabiliva che la potestà genitoriale cessasse automaticamente al compimento del ventunesimo anno di età del figlio. Quanto poi alla filiazione, il trattamento riservato ai figli nati fuori dal matrimonio era particolarmente severo. In particolare, i figli adulterini ed incestuosi non potevano essere in alcun caso riconosciuti, mentre per quelli riconoscibili la legge vietava la ricerca della paternità, salvo i casi di ratto o di stupro violento.

L'assetto legislativo ora pur succintamente descritto si mantenne invariato per oltre mezzo secolo, senza subire modifiche sostanziali. In

particolare, i numerosi tentativi di introdurre il divorzio non ebbero alcun esito, tanto che la questione non riuscì neppure ad essere portata all'attenzione del Parlamento. Una prima riforma dal contenuto molto limitato ma tutt'altro che priva di importanza, sopravvenne nel 1919 quando fu abrogata la norma che prevedeva l'autorizzazione maritale. Tuttavia questa fu l'unica modifica apportata al testo del codice del 1865. Un cambiamento di più ampia portata si verificò invece nel 1929 con l'emanazione di una legge che, pur restando esterna al codice, introdusse un'innovazione decisiva. In attuazione del Concordato stipulato tra lo Stato italiano e la Santa Sede l'11 febbraio 1929, fu promulgata la l. 27 maggio 1929, n. 847, che riconobbe e regolamentò l'attribuzione di effetti civili al matrimonio canonico. Ad essa fece seguito la l. 24 giugno 1929, n. 1159, relativa ai matrimoni celebrati dai ministri dei culti ammessi nello Stato. La prima di queste normative incise profondamente sul sistema matrimoniale, introducendo una disciplina che non sostituiva quella del matrimonio civile prevista dal Codice, ma si affiancava ad essa in posizione alternativa. Si trattò di un cambiamento radicale poiché le nuove disposizioni non si limitavano a conferire effetti civili al matrimonio religioso, ma attribuivano ai tribunali ecclesiastici la competenza esclusiva a giudicare sulla validità delle nozze così celebrate.

Dopo la grande guerra emerse rapidamente la necessità di una revisione del codice civile, anche in alcuni settori del diritto familiare. E già nel 1930 la Commissione reale per la riforma dei codici istituita nel 1924, concluse un progetto di riforma del primo libro, che già conteneva le principali innovazioni che avrebbero distinto poi il testo del 1939 da quello del 1865. Il primo libro del codice oggi vigente entrò poi in vigore il 1° luglio 1939, e con lievi modifiche venne successivamente inglobato nel testo coordinato del 1942, che sostituì naturalmente il libro primo del codice del 1865. Nonostante alcune innovazioni rilevanti³, la riforma del 1939 mantenne un'impostazione

³ Tra le principali innovazioni le più rilevanti sono probabilmente quelle riguardanti i figli naturali: si ammise infatti che i figli adulterini venissero riconosciuti dal genitore non coniugato e, in presenza di certe condizioni, anche da quello coniugato; che i figli incestuosi fossero riconosciuti dal genitore di buona fede e che i figli riconoscibili potessero ottenere, in una vasta serie di casi, la dichiarazione giudiziale della paternità. Venne abbassata l'età necessaria per contrarre matrimonio e, quanto all'istituto dell'adozione, esso fu regolato con criteri poco diversi da quelli del vecchio codice anche se non venne riprodotta la norma che aveva permesso di adottare

per molti aspetti fedele al modello del 1865. Questa continuità fu influenzata dalla politica del regime fascista, che concepiva la famiglia in funzione degli interessi dello Stato e, di conseguenza, confermava un assetto giuridico incentrato sulla supremazia maritale, relegando la donna ad un ruolo subordinato. L'arcaica preminenza del marito sulla moglie emergeva, a titolo di esempio, dall'art. 144 c.c., rubricato «potestà maritale», la cui norma, nella versione antecedente, stabiliva: «Il marito è il capo della famiglia: la moglie segue la condizione civile di lui (...) ed è obbligata ad accompagnarlo dovunque egli crede opportuno di fissare la sua residenza». La parola «dovunque» è davvero raccapricciante, sottintende un potere decisionale assoluto. La disposizione dianzi richiamata consacrava una vera e propria signoria del marito sulla moglie; a costei era inibito, senza il consenso del consorte, di svolgere un'attività lavorativa extra-domestica, di mantenere corrispondenza con altri, di avere una propria vita sociale. Il ruolo subordinato della moglie era nettissimo, ed era legittimato dal Codificatore forse oltre quanto non imponesse il contesto sociale dell'epoca. Anche la questione dello *status civitatis* della moglie era strettamente connessa al principio della potestà maritale. L'art. 10 della l. 13 giugno 1912, n. 555, disponeva che «la donna maritata non può assumere una cittadinanza diversa da quella del marito», con la conseguenza che la donna maritata con uno straniero perdeva automaticamente la cittadinanza italiana. Tale previsione, nel tutelare l'unità familiare, aveva un forte valore ideologico, rimarcando il ruolo preminente del marito nell'ambito della famiglia⁴.

La disparità tra i coniugi si manifestava chiaramente anche nelle norme che regolavano la separazione personale, le quali, in adesione alla tradizione napoleonica, si basavano sul principio della colpa. La separazione non era considerata uno strumento per porre rimedio alla crisi matrimoniale, ma piuttosto una misura punitiva nei confronti del coniuge responsabile di gravi violazioni dei doveri coniugali. Solamente il coniuge incolpevole era legittimato a domandare la separazione, ove avesse subito i comportamenti dell'altro contrari ai doveri coniugali, in caso di adulterio, di volontario abbandono, di eccessi, sevi-

solo i maggiori di 18 anni, quindi divenne possibile anche l'adozione di minori in tenera età, anche se la rimanente disciplina restava assai poco idonea ad incentivarla.

⁴ M. PARADISO, *I rapporti personali fra coniugi*, in *Comm. Schlesinger*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 124.

zie, minacce o ingiurie gravi. Nondimeno, pur essendo prevista come causa di separazione la violazione dell'obbligo di fedeltà, la legge (art. 152, cpv., c.c.) non l'ammetteva per l'adulterio del marito, se non in presenza di circostanze tali per cui il fatto costituisse ingiuria grave alla moglie. La disparità dei coniugi emergeva, inoltre, dalla norma che puniva il semplice adulterio della moglie (art. 559, c.p.), mentre il marito era punito solo nell'ipotesi in cui tenesse una concubina nella casa coniugale o notoriamente altrove (art. 560, c.p.); norme poi dichiarate incostituzionali da due arresti della Consulta solo alla fine degli anni Settanta (le sentenze sono la n. 126/1968 e la n. 147/1969).

Sempre sotto il profilo dei rapporti personali, si riteneva che con il matrimonio i coniugi acquistassero un diritto sul corpo dell'altro, tale per cui al matrimonio seguiva, in aggiunta all'obbligo di fedeltà, anche quello dell'assolvimento del debito coniugale; diritto peraltro che era talmente tanto radicato da essere tutelato da sanzioni non dissimili da quelle previste per la diserzione del tetto coniugale. È evidente, dunque, come risultasse svilita la posizione della donna, costretta a subire persino rapporti violenti, che trovavano nello *ius in corpus* la loro scriminante. La netta prevalenza della figura maschile si coglie anche in materia di potestà. Sebbene formalmente il figlio fosse posto sotto l'autorità di entrambi i genitori, l'esercizio effettivo di tale potestà spettava esclusivamente al padre (art. 316 c.c., rubricato in origine «esercizio della patria potestà»). Solo dopo la morte del padre o in altre circostanze eccezionali previste dalla legge la madre poteva subentrargli nell'esercizio della potestà.

Per quanto riguarda i rapporti patrimoniali tra i coniugi, il codice del 1942 mantenne sostanzialmente l'impostazione della normativa precedente, stabilendo come regime legale la separazione dei beni. In assenza di un accordo specifico, dunque, il matrimonio non determinava, di per sé, alcuna modifica dello statuto patrimoniale dei coniugi. Tutti gli acquisti compiuti dal marito restavano nel suo patrimonio senza essere trasferiti alla moglie, la quale, non svolgendo generalmente un'attività lavorativa al di fuori dell'ambito domestico, si trovava di fatto esclusa dalla titolarità dei beni acquisiti in costanza di matrimonio. Espressione della disparità di condizione giuridica tra i coniugi era anche il regime dotale: i beni che la moglie, o altri per essa, apportava a titolo di dote, erano destinati a sostenere gli oneri economici del matrimonio (art. 177 c.c.), sul presupposto che gravava sul marito l'obbligo di mantenere la moglie.

Con riferimento alla materia successoria, al coniuge superstite (che, statisticamente, era la donna) era attribuito il mero usufrutto *uxorio* su una quota del patrimonio ereditario, che variava in base al numero dei soggetti concorrenti nell'eredità (art. 753 c.c.). La moglie, pertanto, non assumeva una vera e propria posizione di erede, bensì quella di mero legatario *ex lege*.

2. *La riforma del diritto di famiglia del 1975*

Il solenne riconoscimento costituzionale della famiglia come “società naturale” non trovava un’effettiva corrispondenza nelle norme del codice civile, che si limitavano a disciplinare i singoli rapporti tra i membri della famiglia, senza mai considerare quest’ultima come un’entità unitaria o come comunità. Allo stesso modo risultava difforme dall’impostazione del codice la norma costituzionale che sancisce l’uguaglianza morale e giuridica dei coniugi⁵. Anteriormente alla riforma del diritto di famiglia del 1975, sussistevano delle importanti incongruenze tra l’impianto del codice civile e il dettato costituzionale: il primo, ancora basato su una concezione patriarcale della famiglia, non rifletteva i nuovi valori costituzionali, che in misura sempre crescente influenzavano la coscienza collettiva. Un ruolo determinante nel processo di adeguamento della normativa familiare al principio di eguaglianza tra i coniugi fu svolto dalla Corte costituzionale, che dalla seconda metà degli anni Sessanta iniziò ad intervenire per eliminare alcune norme tramandate dal passato, retaggio di un sistema giuridico ormai superato. Ma si trattò di pronunce che comunque non riuscirono a smantellare del tutto i pilastri del sistema tradizionale. Furono eliminate solo alcune disparità di trattamento che riguardavano ipotesi specifiche (come quelle concernenti l’adulterio in quanto causa di separazione personale e l’obbligo di mantenimento tra coniugi separati, nonché l’antico divieto delle donazioni tra coniugi).

⁵ C. GRASSETTI, *I principi costituzionali relativi al diritto familiare*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei-A. Levi, I, Firenze, G. Barbera, 1950, p. 285 ss.; G. BONILINI, *La Costituzione e il diritto familiare nella dottrina civilistica italiana dell'ultimo quarantennio*, in *La civilistica italiana dagli anni '50 ad oggi tra crisi dogmatica e riforme legislative*, Congresso dei civilistici italiani, Venezia, 23-26.6.1989, Padova, Cedam, 1991, p. 95 ss.

I principi sanciti dalla Costituzione non avevano, di per sé, la forza di determinare cambiamenti immediati e radicali nelle norme del codice civile, poiché quest'ultimo continuava a riflettere un'impostazione giuridica consolidata e impermeabile alle concezioni etico-politiche emergenti. In particolare, il primo comma dell'art. 29 della Costituzione, pur adottando un linguaggio diverso da quello del codice, non metteva in discussione il primato attribuito dalla legislazione civile alla famiglia fondata sul matrimonio. Il principio dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, invece, avrebbe potuto incidere profondamente sul sistema codificato, ma la sua portata rivoluzionaria risultava attenuata dall'espressione che lo subordinava ai "limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare" (art. 29, comma 2, Cost.). Questa clausola lasciava spazio a un'interpretazione che, di fatto, permetteva di mantenere intatta la gerarchia familiare tradizionale.

Ciò non significa, tuttavia, che la Costituzione non abbia avuto un ruolo fondamentale nell'evoluzione del diritto di famiglia, ma questo suo ruolo non si manifestò in un'azione di modifica diretta della normativa esistente, quanto piuttosto nel fornire un argomento suggestivo a coloro che si battevano per una riforma del sistema. Fu infatti negli anni sessanta che acquistò vigore, nel mondo politico e nel dibattito giuridico, l'idea che il diritto di famiglia avesse bisogno di essere radicalmente riformato ed è nel periodo tra il 1967 e il 1975 che alcune grandi riforme hanno attuato la trasformazione del sistema. Questa si è svolta in tre tappe: a) nel 1967 veniva inserita nel codice la disciplina della cosiddetta adozione speciale; b) nel 1970 veniva adottata la legge sul divorzio⁶, la quale, eliminando il dogma dell'indissolubilità del matrimonio, ha sancito il superamento della concezione tradizionale della famiglia come istituzione rigida, in cui i coniugi erano vincolati ai loro *status*; c) nel 1975, poi, entrava in vigore la «Riforma del diritto di famiglia» per antonomasia, che modificava gran parte del libro primo del codice civile (nonché parte del libro secondo). Sono poi sopravvenute altre modifiche legislative di notevole rilievo. Due di esse hanno riformato la legge che regola il divorzio (nel 1978 e nel 1987). Un'altra, nel 1978, ha introdotto la nuova disciplina dell'interruzione della gravidanza: materia che non appartiene al tradizionale territorio del diritto di famiglia, ma la cui disciplina influisce anche su questo ramo dell'ordinamento (l. 22 maggio 1978, n. 194, che agli artt. 5 e

⁶ Si tratta della l. 1 dicembre 1970, n. 898.

12 attribuisce, in via esclusiva, alla donna il diritto di interrompere la gravidanza, e la facoltà, non già l'obbligo, di consultare il marito in quanto padre del concepito). Nel 1983, poi, è entrata in vigore una nuova disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, la quale, pur avendo avuto un contenuto meno innovativo delle grandi riforme degli anni 1967-75, ha contribuito ulteriormente a modificare in non lieve misura la struttura del libro primo del codice. Di particolare interesse è anche la l. 4 aprile 2001, n. 154, che ha introdotto un articolato sistema di norme, collocate nel codice civile (artt. 342-*bis* c.c.), onde contrastare ogni forma di violenza maturata all'interno del nucleo familiare, attraverso l'adozione da parte del giudice, di misure urgenti ed immediate in favore della vittima. Si tratta di disposizioni ispirate all'esigenza di tutela del componente debole del nucleo familiare, anche tramite l'intervento dei servizi sociali o attraverso altri strumenti di composizione della conflittualità endofamiliare.

Sicuramente la legge che ha contribuito maggiormente a trasformare il testo del primo libro del codice è quella del 19 maggio 1975, n. 151. Essa ha infatti modificato la disciplina del matrimonio civile, degli effetti del matrimonio (compreso il regime patrimoniale), della filiazione legittima e naturale, della potestà parentale (nonché quella della successione legittima e necessaria, contenuta nel libro secondo). L'indirizzo politico-legislativo della riforma è stato profondamente innovativo: in tema di effetti del matrimonio, il motivo conduttore è consistito nell'attuazione della parità tra marito e moglie; in materia di filiazione, si è mirato ad assicurare ai figli naturali un trattamento uguale o sostanzialmente equivalente a quello dei figli legittimi. La riforma del 1975 ha rappresentato senza dubbio una tappa fondamentale del processo di adeguamento normativo degli istituti familiari ai mutamenti del costume, attraverso la quale è stata data attuazione concreta ai principi costituzionali, primo fra tutti quello che vuole il matrimonio ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi (art. 29, cpv., Cost.).

L'art. 143 c.c., così come modificato dalla riforma, stabilisce che con il matrimonio "il marito e la moglie acquistano gli stessi diritti e assumono i medesimi doveri". Il principio enunciato, in piena coerenza con quanto stabilito dall'art. 29 Cost., non è limitato a tutela dell'unità familiare, ma si fonda sull'assoluta parità tra il marito e la moglie e si traduce in un'equa ripartizione delle responsabilità all'interno del nucleo familiare, senza distinzione di ruoli o di poteri decisionali. L'art. 143, cpv., c.c., prosegue elencando i doveri reciproci

che derivano dal matrimonio: fedeltà, assistenza morale e materiale, collaborazione e coabitazione. Il concetto di coabitazione coniugale ha subito un'importante evoluzione rispetto all'originaria formulazione del codice civile, ove occupava una posizione centrale tra i doveri derivanti dal matrimonio: in passato, questo obbligo veniva interpretato in chiave prevalentemente materiale, comprendendo non solo la convivenza sotto lo stesso tetto, ma anche il cosiddetto *ius in corpus*; con la riforma il significato del termine è stato ridefinito, acquisendo una connotazione più ampia e profonda, che richiama il concetto di comunione di vita, basata sulla condivisione e il reciproco rispetto tra i coniugi. Anche il dovere di collaborazione è intimamente legato all'attuazione del principio di uguaglianza tra coniugi all'interno della famiglia: la previsione infatti di un reciproco obbligo di collaborare nell'interesse del gruppo e la considerazione di tale obbligo siccome gravante, nella stessa misura, in capo a entrambi i coniugi consente di attribuire piena rilevanza ora alla norma costituzionale che direttamente si riferisce all'uguaglianza dei familiari (art. 29 Cost.), ora alle norme della carta fondamentale che, già più in generale, si riferiscono al principio di uguaglianza tra consociati ed alla piena titolarità dei diritti fondamentali della persona in capo a costoro, alla luce anche del principio di solidarietà. Un'ulteriore innovazione della riforma è stata l'abrogazione dell'art. 145 del codice civile, che, nella sua versione originaria, stabiliva specifici doveri a carico del marito, tra cui quello di proteggere la moglie, mantenerla presso di sé e provvedere ai suoi bisogni materiali. La cancellazione di questa norma ha segnato il superamento di una visione patriarcale desueta, in cui il marito aveva un ruolo dominante, e l'affermazione di un modello familiare basato sulla reciprocità e sulla parità tra i coniugi, ciascuno dei quali contribuisce in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale o casalingo al soddisfacimento dei bisogni della famiglia (art. 143, ult. cpv., c.c.). Particolarmente significativo è l'esplicito riconoscimento dell'attività domestica, che assume rilevanza altresì in considerazione del mutato regime patrimoniale tra coniugi, come pure non è priva di significato l'enunciazione secondo cui il lavoro della donna, nell'ambito dell'impresa familiare, è considerato equivalente a quello dell'uomo (art. 230-*bis*, cpv., c.c.). Coerentemente a questo nuovo spirito collaborativo, non è configurabile, in capo al marito, il potere di vietare alla moglie l'esercizio di attività extra-domestiche, come pure la professione di opinioni religiose, politiche,

sindacali, non condivise. L'intesa coniugale assume un ruolo fondamentale anche per l'obbligo di coabitazione, prevedendo l'art. 144 c.c. che i coniugi "fissano la residenza della famiglia secondo le esigenze di entrambi e quelle preminenti della famiglia stessa". Ancora, l'attuale formulazione dell'art. 143-*bis* c.c., introdotta con la legge di riforma, stabilisce che la donna, al momento del matrimonio, acquista un secondo cognome – quello del marito – che aggiunge al proprio, posponendolo. Un acquisto ben differente da quanto avveniva prima della riforma stessa, quando trovava applicazione il secolare principio dell'assunzione, da parte della moglie, del cognome del marito, a testimonianza della circostanza che ella entrasse a far parte della sua famiglia e che fosse anche tenuta a seguirne "la condizione civile". In altri termini, la moglie un tempo "doveva" assumere il cognome del marito, che diventava il "suo" cognome, eventualmente in aggiunta al cognome originario, posto in secondo piano; oggi la donna, anche se coniugata, mantiene il proprio cognome, segno inequivocabile della propria identità personale, e aggiunge a questo, postergandolo, il cognome maritale, che ben si può dire rappresenti il cognome familiare.

Con la novella del 1975 è stato rinnovato altresì il tradizionale istituto della patria potestà, convertito, in ossequio alla logica di equiparazione dei coniugi, in «potestà dei genitori» (art. 316 c.c.). In luogo dell'esclusività dell'autorità paterna sui figli, viene previsto un esercizio congiunto del potere nei confronti dei figli e la facoltà, riconosciuta a ciascuno dei genitori, di ricorrere al giudice in caso di contrasto su questioni di rilevante importanza. Rispetto al passato l'istituto⁷ ha

⁷ Questa nuova concezione dell'ufficio è stata ulteriormente enfatizzata dalla recente riforma della filiazione (attuata con l. 1 dicembre 2012, n. 219 e, soprattutto, con il d.lgs. 28 dicembre 2013, n. 153), che, oltre a rimodulare l'art. 316 c.c., ha sostituito alla potestà parentale, il concetto di «responsabilità genitoriale». In tal guisa si è inteso esaltare il momento del dovere, rispetto a quello dei diritti, definitivamente eliminando l'antica concezione dell'istituto, già, per altro, fortemente sbiadita. La rinnovata disciplina del rapporto di filiazione ha, tra l'altro, portato a compimento il cammino verso la vera e totale uguaglianza tra i figli, indipendentemente dalle circostanze della loro nascita, attraverso l'attribuzione a tutti i figli di una identica condizione personale nei rapporti con i genitori, con i loro parenti, in tutti i rapporti sociali. Il principio è condensato nella nuova formulazione dell'art. 315 c.c.: "Tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico", e, tra le ricadute più significative, si possono ricordare la nuova nozione di parentela, cui all'art. 74 c.c., nonché lo spostamento nel Titolo IX del codice civile, intitolato «Della responsabilità genitoriale

perso il carattere di autorità assoluta che la patria potestà conferiva al padre, inserendosi in un sistema giuridico che riconosce il ruolo paritario di entrambi i genitori ed in cui il suo esercizio non è più conferito nell'interesse del titolare del potere ma in funzione dell'adempimento dei doveri genitoriali⁸.

Il legislatore del 1975 ha modificato anche la disciplina della separazione personale, la quale non è più ancorata al principio della colpa ma subordinata al verificarsi di "fatti tali da rendere intollerabile la prosecuzione della convivenza o da recare grave pregiudizio alla educazione della prole" (art. 151 c.c.).

Per quanto concerne i rapporti patrimoniali, la riforma ha introdotto la comunione dei beni come regime legale (art. 159 c.c.). I coniugi partecipano in egual misura agli acquisti effettuati durante la vita matrimoniale, sia insieme che separatamente, ed indipendentemente da chi abbia fornito il denaro necessario per l'acquisto. Sebbene la *ratio* di siffatta disciplina possa rinvenirsi nella "volontà di parificare la partecipazione dei coniugi alle ricchezze conseguite dopo le nozze, agli incrementi patrimoniali realizzati durante la vita matrimoniale", si ritiene, nondimeno, che il legislatore, introducendo il regime legale della comunione, non abbia inteso dare attuazione ai principi espressi negli artt. 3 e 29 Cost. Anzi, è opinione diffusa che la parità sostanziale, nel riformato assetto dei rapporti coniugali, trovi la sua espressione primaria nell'obbligo, per entrambi i coniugi, di contribuire ai bisogni della famiglia in proporzione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale e casalingo, sancito dall'art. 143, comma 3, c.c. Tale disposizione, infatti, trova applicazione a prescindere dal regime patrimoniale adottato dai coniugi,

e dei diritti e dei doveri del figlio», della disciplina dell'affidamento, eliminando, anche sotto il profilo sistematico, la precedente partizione della materia. Oltre che sul piano sostanziale, con la rimozione delle disparità di trattamento, ci si è preoccupati di attuare la parificazione anche dal punto di vista formale e terminologico, bandendo dall'intero *corpus* legislativo gli aggettivi «legittimi» e «naturali» riferiti a figli, una dicotomia che, facendo riferimento alla diversa origine della filiazione, si era ormai caricata di una valenza negativa. Solo là dove una distinzione è necessaria, con riferimento in particolare alle diverse modalità dell'accertamento del rapporto di filiazione, la precedente espressione è stata sostituita con le locuzioni «figli nati nel matrimonio» e «figli nati fuori del matrimonio», che poi è quella prescelta, con lungimiranza, dal legislatore costituente.

⁸ Con specifico riferimento ai profili innovativi si rimanda a S. PATTI, *Le nuove frontiere della responsabilità genitoriale*, in *Famiglia*, 2021, p. 141 ss.

in virtù della sua inderogabilità, *ex art. 160 c.c.*; il che conferma come l'obbligo contributivo sia espressione ed attuazione del dettato costituzionale. Non altrettanto può dirsi, invece, per il regime patrimoniale della comunione legale, il quale opera in difetto di diversa convenzione stipulata a norma dell'art. 162 c.c.; tant'è che una delle obiezioni inizialmente mosse all'indirizzo del riformatore era proprio quella di scarsa coerenza tra lo scopo perseguito (vale a dire, la tutela del coniuge debole e l'attuazione dell'eguaglianza morale e giuridica tra i coniugi) e gli strumenti impiegati, le critiche appuntandosi, soprattutto, sul carattere derogabile del nuovo regime. Ciò non toglie, tuttavia, che la comunione legale sia apparsa, alla maggioranza degli interpreti, come la soluzione più idonea a controbilanciare l'eventuale debolezza della donna⁹.

3. *Il diritto successorio e il principio di eguaglianza*

Sebbene la novella del 1975 e i successivi interventi legislativi abbiano ripudiato la tradizionale concezione gerarchica della famiglia fondata sul matrimonio, la quale è, oggi, concepita come società tra eguali, e abbiano per questa via reso aderente il sistema di disciplina dei rapporti coniugali – sia personali, sia patrimoniali – al precetto costituzionale, che, al principio di eguaglianza senza distinzione di sesso (art. 3 Cost.) affianca, appunto, quello della posizione paritaria dei coniugi (art. 29 Cost.), permangono settori dell'ordinamento che rimangono ancorati ad antichi e tradizionali principi e che, pertanto, si pongono refrattari ai cambiamenti che nel frattempo si sono radicati nella società contemporanea. Il riferimento è in particolare al sistema successorio, rispetto al quale il legislatore, nono-

⁹ Siffatta esigenza di tutela si rivela, oggi, anacronistica e separata dall'attuale contesto sociale, nel quale la donna, lungi dall'essere relegata in casa, dedicata esclusivamente alla cura dell'abitazione e della famiglia, accede agli studi, alla formazione universitaria e al mondo del lavoro, in condizioni non dissimili a quelle dell'uomo. Attesa, dunque, la tendenziale eguaglianza tra uomo e donna nello svolgimento di attività professionali, lavorative ed anche nelle cariche apicali, il regime della comunione legale si rivela non più conforme alla *ratio* che ha ispirato la riforma. Vieppiù inopportuno, del resto, è il sistema della comunione *de residuo*, che opera al momento della crisi matrimoniale, determinando la caduta in comunione dei beni prima esclusi, quali i redditi di ciascun coniuge, accumulati e non consumati. Pare, dunque, opportuno, in una prospettiva *de iure condendo*, un *revirement* del legislatore, prevedendo, in difetto di diversa convenzione matrimoniale, il regime patrimoniale della separazione dei beni.

stante le istanze di rinnovamento avanzate da più parti, fatica a scardinare le vecchie concezioni di principio consacrate a livello normativo, al fine di assicurare anche sul piano ereditario un adeguamento ai nuovi principi in tema di famiglia. Basti pensare che soltanto nel 2017 la Corte costituzionale con la sentenza n. 193 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33, in tema di ordinamento dei masi chiusi¹⁰, riprodotto all'interno del decreto del presidente della Giunta Provinciale di Bolzano 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sui masi chiusi) e successivamente modificato, nella parte in cui prevede che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine. Questa norma, abrogata dalla legge della Provincia di Bolzano 28 novembre 2001 n. 17 (Legge sui masi chiusi) risultava applicabile al caso concreto in quanto vigente al momento dell'apertura della successione in assenza di testamento di un uomo che, deceduto il 12 agosto 2001, lasciava due figli naturali (un maschio e una femmina). La chiarezza e l'univocità della norma nel preferire l'uomo rispetto alla donna a parità di vincolo di parentela con il defunto ha impedito al giudice di tentare un'interpretazione della norma conforme al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, imponendo la rimessione alla Corte costituzionale. L'evoluzione normativa in materia di parità tra uomo e donna e il tramonto della visione patriarcale della famiglia, hanno – a giudizio della Corte costituzionale – privato di una giustificazione sostanziale la disparità di trattamento dei coeredi sulla base del sesso, imponendo una revisione della normativa provinciale sui masi chiusi, che nell'attuale l. provinciale n. 17 del 2001, infatti, non prevede più per i chiamati all'eredità il criterio della preferenza basata sul sesso¹¹.

¹⁰ Si tratta di un istituto antichissimo, introdotto in Alto Adige fin dai primi secoli del Medio Evo e definibile come l'unità abitativa e aziendale che consente la sopravvivenza dell'azienda agricola familiare che costituisce una unità indivisibile per via ereditaria e deve consentire il conseguimento di un reddito medio annuo, sufficiente ad assicurare l'adeguato mantenimento di una famiglia composta da almeno 4 persone.

¹¹ Nella storia della sua giurisprudenza, sin da una delle sue prime sentenze (sentenza n. 4 del 1956, seguita dalla sentenza n. 5 del 1957), la Corte costituzionale si è occupata del Maso chiuso, collocandolo nel suo contesto storico, dalle origini feudali alla legislazione asburgica pre-unitaria e italiana post-unitaria. Pronunciandosi sulla costituzionalità del criterio di preferenza della linea maschile rispetto a quella femminile nella successione legittima del maso chiuso, la Corte costituzionale, ad esempio nella sentenza n. 40 del 1957, ritenne che il suddetto criterio non

Sempre in ambito successorio, preme evidenziare che alcuni precetti normativi rigidamente formulati nel codice civile del 1942 sono fonte di evidenti disparità sostanziali all'interno della famiglia poiché appaiono oggi inconciliabili con le nuove e incombenti esigenze che la realtà sociale nel frattempo ha fatto emergere, derivanti in particolare dal mutamento della stessa nozione di famiglia¹². Ci si riferisce ai diritti ereditari eccessivamente rinforzati e non più ragionevolmente giustificabili che la riforma del 1975 ha riservato al coniuge superstite, e al trattamento successorio del convivente *more uxorio*, rispetto al quale si registra un'evidente situazione di disparità, alcuna tutela essendo prevista, *ex lege*, in favore del superstite. È ormai superata l'interpretazione proposta soprattutto in passato che individuava nell'art. 29 Cost.¹³ il riconoscimento della famiglia legittima quale forma esclusiva di convivenza tutelata dall'ordinamento¹⁴. Tale interpretazione non era immune

fosse in contrasto con i principi generali dell'ordinamento in materia di successione legittima, né con il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. Ciò in quanto, ad avviso della Consulta, "le esigenze della migliore produzione e gli scopi di natura familiare, di cui il legislatore costituzionale, con il maso chiuso, ha permesso il riconoscimento e la tutela per soddisfare le istanze della popolazione alto-atesina", consentivano di giustificare la previsione, da parte della legge provinciale, della preferenza per il primogenito maschio. Corte cost. 14 luglio 2017 n. 193, in *Giur. cost.*, 2017, p. 2081 ss., con nota di M. V. MACCARI, *Il maso chiuso e il principio di parità tra i sessi*, rinnega, con decisa chiarezza, le conclusioni raggiunte nella propria, precedente giurisprudenza. Ad avviso della Corte costituzionale, infatti, non è più possibile confermare la compatibilità costituzionale dell'istituto, a causa della rimarcata lesione di uno dei "principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale quale la parità di uomo e donna".

¹² Cfr. ampiamente sul punto S. PATTI, *Convivenza e contratto di convivenza*, in N. LIPARI - S. PATTI, *La famiglia non fondata sul matrimonio*, cit., p. 33 ss.

¹³ Sull'interpretazione dell'art. 29 cost., cfr. M. BESSONE, *Rapporti etico-sociali*, sub Art. 29, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1976, pp. 1-85; C. GRASSETTI, voce *Famiglia (diritto privato)*, in *Noviss. dig. it.*, VII, Torino, Utet, 1961, p. 48 ss.; ID., *I principi costituzionali relativi al diritto di famiglia*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, cit., p. 289 ss.

¹⁴ Per una prima analisi sul fenomeno della pluralità dei modelli familiari v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, *Situazioni soggettive*, Napoli, Esi, 2020, p. 315 ss.; R. PANE, *Mutamenti sociali e itinerari del diritto di famiglia*, Napoli, Esi, 2018, p. 13 ss.; M. SESTA, *La famiglia tra funzione sociale e tutele individuali*, in *Riv. trim.*, 2017, p. 569 ss. Per un più ampio panorama sui modelli di famiglia che oggi vengono proposti dall'e-

da pregiudizi ideologici, mossa soprattutto dal timore di svalutare la funzione dell'istituto matrimoniale; così facendo essa finiva col negare rilevanza a qualsiasi altra forma di unione affettiva, creando uno schema rigido, lontano dalla realtà sociale, ingiustificatamente limitativo della libertà di scegliere modelli alternativi su cui fondare la propria unione di coppia. È ormai invece ampiamente consolidata l'opinione secondo la quale la famiglia di fatto è da annoverarsi tra le formazioni sociali, volte a favorire lo sviluppo e la piena realizzazione della persona, contemplate dall'art. 2 Cost., fondata sulla solidarietà reciproca e volta ad assicurare la cura della prole. La lettura dell'art. 29 Cost., in combinato disposto con l'art. 2 Cost. permette di ampliare la nozione di famiglia¹⁵, sino a consentire di apprestare tutela non più solo alla famiglia legittima. L'art. 2 Cost. che, tramite una superfetazione, riconosce e garantisce tutte le formazioni sociali, rappresenta una clausola aperta di tutela, idonea a far transitare nell'ordinamento situazioni non esplicitamente richiamate nella Carta costituzionale. Tutte le forme di convivenza fondate sui caratteri della stabilità e della responsabilità sociale, sono da considerarsi protette dalla Costituzione.

Il diverso modo di intendere i rapporti delle preesistenti relazioni familiari fa crescere pertanto il bisogno di tutela verso altre categorie di individui che sono parte integrante di un innovato contesto familiare degno di eguale rilevanza giuridica dinanzi all'ordinamento¹⁶. Il panorama normativo attuale tipizza tre modelli "familiari" per i quali si prevede un ventaglio più o meno ampio di diritti: il matrimonio,

sperienza giuridica dei paesi occidentali, v. F. D. BUSNELLI, *La famiglia e l'arcipelago familiare*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I, p. 509 ss.

¹⁵ Il concetto di famiglia pertanto non è univoco e statico ma si evolve in virtù dei mutamenti sociali e culturali che vengono recepiti dalle norme. L'antico modello della "famiglia patriarcale" tipico di una società pre-industriale è stato ormai superato da quello della "famiglia nucleare" (costituito dalla coppia e dai loro figli). Nella visione del costituente il modello di riferimento è rappresentato dalla coppia eterosessuale unita in matrimonio ed, eventualmente, dai loro figli, secondo le indicazioni fornite dall'art. 29 Cost. (famiglia legittima). Nell'art. 2 Cost. trovano fondamento le altre unioni affettive non matrimoniali, riconosciute ed oggi normativamente disciplinate dalla l. 20 maggio 2016, n. 76.

¹⁶ Fra gli altri, hanno affrontato questo argomento R. PICARO, *Le famiglie e la loro regolazione*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 1419 ss.; A. GORASSINI, *Il nuovo ordine della famiglia nella società del terzo millennio*, in A. BUSACCA (a cura di), *La famiglia all'imperfetto?*, Napoli, Esi, 2016, p. 15 ss.

l'unione civile e la convivenza di fatto. Se va dato merito alla legge 20 maggio 2016, n. 76, di avere fatto un passo in avanti verso il superamento delle disuguaglianze sociali in ambito familiare, nel concreto, questo obiettivo non è stato pienamente raggiunto¹⁷. Nonostante le istanze di rinnovamento del sistema successorio, è stato chiarito che con la l. n. 76/2016 il legislatore non si è assunto la responsabilità di scardinare vecchie concezioni di principio al fine di ampliare la compagine familiare tutelabile sul piano ereditario. La questione, tra l'altro, appare di netta evidenza in riferimento alle convivenze di fatto¹⁸, alle quali non sono state fatte grandi concessioni in ambito successorio. La disparità di trattamento agli occhi del legislatore del 2016 sarebbe giustificata sulla base dell'asserita ontologica differenza tra, da un lato, la convivenza *more uxorio*, e, dall'altro lato, l'unione civile (ed il matrimonio), ove la prima, a differenza di quest'ultima formazione sociale caratterizzata da un certo grado di stabilità, non sarebbe altro che una situazione di fatto scelta da chi intende sottrarsi ai doveri di carattere pregnante connessi all'unione stessa e riservarsi, invece, la possibilità di un *commodus discessus* in conseguenza dei caratteri di precarietà e revocabilità unilaterale *ad nutum* propri della convivenza di fatto¹⁹.

¹⁷ Sulla successione del convivente, si v. V. BARBA, *Adempimento e liberalità nella successione del convivente*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, pp. 1-33; C. COPPOLA, *La successione del convivente more uxorio*, in *Familia*, 2003, p. 695; e, più di recente, M. RINALDO, *La parità tra i modelli familiari. Un obiettivo lontano per la convivenza di fatto*, in *Dir. fam. pers.*, 2023, p. 1876 ss.

¹⁸ Sul punto si rimanda a S. PATTI, *Le convivenze "di fatto" tra normativa di tutela e regime opzionale*, in *Familia*, 2017, p. 3 ss.

¹⁹ Detta impostazione si pone in linea di continuità con quanto statuito a suo tempo dalla Corte costituzionale con due pronunce per certi versi ormai superate. In particolare, la Consulta con sentenza del 26 maggio 1989, n. 310, ritenne legittima la non equiparazione del convivente *more uxorio* al coniuge in punto di successione necessaria, difettando, a suo avviso, nella convivenza di fatto i caratteri di stabilità, certezza, reciprocità e corrispettività dei diritti e dei doveri che nascono soltanto dal matrimonio. Successivamente, con sentenza del 13 maggio 1998, n. 166, la Corte costituzionale non mancò di evidenziare il pericolo insito nell'estendere, in generale, analogicamente le norme relative al matrimonio alle convivenze di fatto: tale operazione ermeneutica invero secondo la Corte si potrebbe tradurre in una inammissibile violazione della libertà di scelta tra matrimonio e forme di convivenza.

4. *L'evoluzione socio-culturale ed il principio solidaristico: esigenze di una maggiore tutela del convivente superstite*

L'analisi sui profili di disparità tra i modelli familiari si presenta di particolare evidenza nel momento in cui ci si appresta a raffrontare la posizione del convivente superstite con quella del coniuge superstite. Il vigente sistema successorio riconosce una quota di riserva ereditaria ed i legati di abitazione e di uso al coniuge legittimo o separato senza addebito, e un assegno successorio (vale a dire un diritto di credito) al coniuge cui sia addebitata la separazione, nonché al coniuge divorziato, mentre il convivente superstite può godere soltanto di un diritto di uso e di abitazione²⁰ della casa familiare di proprietà del defunto per due anni o per un periodo pari alla convivenza se superiore a due anni e comunque non oltre i cinque anni. Ove nella stessa coabitino figli minori o figli disabili del convivente superstite, il medesimo ha diritto di continuare ad abitare nella casa di comune residenza per un periodo non inferiore a tre anni (art. 1, comma 42, l. n. 76/2016), diversamente da quanto sancito dall'art. 540 c.c. a favore del coniuge superstite e del soggetto unito civilmente (art. 1, comma 21, l. n. 76/2016). Al convivente è poi riconosciuto il diritto a subentrare nel contratto di locazione ad uso abitativo concluso dal partner in caso di sua morte *ex* art. 6, l. 27 luglio 1978, n. 392 (a seguito della pronuncia della Corte cost., 7 aprile 1988, n. 40421) o di recesso di quest'ultimo dal rapporto negoziale *ex*

²⁰ Sulla natura del diritto di abitare nella casa adibita a residenza familiare del convivente superstite, parte della dottrina accosta l'art. 1, comma 42, l. n. 76/2016 all'art. 540, comma 2, c.c.: G. BONILINI, *Il diritto di godimento della casa di comune abitazione in proprietà del convivente deceduto*, in *Tratt. dir. fam.*, diretto da G. Bonilini, Torino, Utet Giuridica, 2017, V, p. 906; E. QUADRI, "Convivenze" e "contratto di convivenza", in *Jus civile*, 2017, p. 116. Per la dottrina contraria all'accostamento, v. L. LENTI, *Convivenze di fatto. Gli effetti: diritti e doveri*, in *Fam. dir.*, 2016, p. 939.

²¹ La Corte costituzionale ha sempre negato la perfetta equiparabilità della convivenza *more uxorio* al concetto di famiglia deducibile dall'art. 29 Cost., sebbene i giudici di legittimità, sulla base della sua rilevanza costituzionale, hanno contribuito a estendere ai conviventi una serie di diritti che le varie norme di legge attribuivano solo ai coniugi, tra cui: il diritto del convivente, in qualità di detentore qualificato, alla tutela possessoria della casa nella quale si svolge la convivenza intesa come "consorzio familiare"; il diritto al risarcimento del danno da uccisione di un prossimo congiunto, a condizione che si dimostri l'esistenza di uno stabile e duraturo legame affettivo; il diritto di succedere nel contratto di locazione successivamente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, l. 27 luglio 1978, n. 392.

art. 1, comma 44, l. n. 76/2016. Per il resto, è stato totalmente escluso da qualsiasi altro diritto ereditario a prescindere dalla rilevanza di ulteriori elementi quali la sussistenza di figli in comune tra partners o la durata della convivenza. Ebbene, è in tale contesto normativo, che non va taciuto e invece rimarcato, che la posizione attuale del convivente nell'ambito del diritto successorio non ha beneficiato di alcuna equiparazione con il coniuge superstite o il soggetto unito civilmente.

Naturalmente, resta sempre possibile istituire erede testamentario o legatario il convivente ma entro i limiti della disponibile. La chiamata all'eredità del convivente *more uxorio*, dunque, per un verso è subordinata alla redazione del testamento in suo favore, e, per altro verso, è confinata entro gli angusti limiti della quota disponibile. Situazione, codesta, certamente non appagante, giacché subordina i diritti successori del convivente alla redazione di un atto di ultima volontà in suo favore; negozio che i conviventi, specie se di giovane età, non provvedono a porre in essere. Inoltre la tutela successoria del convivente superstite dipende non soltanto da un testamento che lo contempli, ma anche dall'esistenza di legittimari posto che in loro presenza l'autonomia testamentaria si comprime, e le attribuzioni a favore del convivente sono costrette a misurarsi con i diritti che la legge riserva ai primi e, nel conflitto, chiamate anche a soccombere. È dunque possibile continuare ad affermare che l'unico diritto ereditario che gli è riconosciuto nel nostro ordinamento è il legato *ex lege*, avente ad oggetto il rapporto contrattuale di locazione. La situazione risulta inaccettabile ove si ponga attenzione alla crisi della famiglia²², tradizionalmente intesa, fondata sul vincolo del matrimonio, ed al diffondersi con sempre maggiore frequenza di rapporti di convivenza di fatto²³. Pare davvero inaccettabile negare qualsivoglia diritto succes-

²² In proposito si legga F. PARENTE, *La convivenza di fatto: un nuovo modello legale di organizzazione familiare*, in *Dir. succ. fam.*, 2018, p. 801; M. DOGLIOTTI, *Dal concubinato alle unioni civili*, in *Pol. dir.*, 2017, p. 20.

²³ I dati Istat relativi all'anno 2023 confermano la sempre maggiore rilevanza che le convivenze di fatto stanno progressivamente acquisendo nella nostra società, quali modelli *lato sensu* familiari che svolgono un ruolo sempre più centrale soprattutto nella vita dei giovani adulti. In particolare, per il 22,5% degli uomini nati tra il 1982 ed il 1986, dunque in età compresa tra i 42 ed i 44 anni, la convivenza *more uxorio* è preferita al matrimonio. Inoltre, sempre l'Istat evidenzia che nei primi otto mesi del 2023 i dati provvisori indicano una nuova diminuzione dei matrimoni (-6,7%) rispetto allo stesso periodo del 2022.

sorio alla compagna o al compagno che, per una vita, ha convissuto con il *de cuius*, senza, tuttavia, mai contrarre matrimonio. L'esclusione di diritti ereditari in capo al convivente, stride, altresì, con il riconoscimento di una tutela successoria al coniuge separato o divorziato. Ed invero, il coniuge separato senza addebito gode dei medesimi diritti successori del coniuge legittimo, mentre il coniuge, cui sia addebitata la separazione, e quello divorziato, hanno, nondimeno, titolo per fruire di un assegno successorio. Orbene, non pare francamente coerente riconoscere diritti successori al coniuge separato o divorziato che, da decenni, non convive e non ha più alcun genere di rapporto con il coniuge defunto, e negare ogni tutela al convivente, che, per ipotesi, ha trascorso un'intera vita con il *de cuius*. In una prospettiva *de iure condendo* è inevitabile una riforma della disciplina successoria del coniuge, escludendo qualsivoglia diritto in capo al coniuge separato o divorziato e riservando, all'opposto, una partecipazione all'eredità in favore del convivente *more uxorio*²⁴.

Varie ragioni muovevano e tutt'ora si dirigono verso il riconoscimento del convivente nel novero dei legittimari²⁵. Un'interpretazione assiologica-valoriale delle norme alla luce dei principi costituzionalmente orientati imporrebbe di parificare tra i successibili la posizione dei componenti delle diverse relazioni familiari. Il ruolo della famiglia di fatto è talmente pregnante all'interno della società che la decisione di continuare ad escludere, totalmente o parzialmente, il convivente dai diritti ereditari evidenzia lo scarso coraggio del legislatore ad assumere una posizione netta sulla questione, tanto più se si consideri che le

²⁴ L'unico riconoscimento, attribuito al convivente, è costituito dal diritto di succedere nel contratto di locazione dell'abitazione familiare, purché non ancora giunto a naturale scadenza. A tale, comunque insufficiente, forma di tutela, è pervenuta la Corte costituzionale, mediante una sentenza che ha sancito la parziale incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, l. 27 luglio 1978, n. 392. Tale disposizione, infatti, nella formulazione originaria, annoverava, tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione, "il coniuge, gli eredi ed i parenti ed affini con lui abitualmente conviventi", senza menzionare il convivente *more uxorio*. La Corte cost., investita della questione, ha dichiarato la illegittimità costituzionale della norma citata, nella parte in cui non prevede, tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione in caso di morte del conduttore, il convivente *more uxorio*. Si tratta di Corte cost., 7 aprile 1988, n. 404.

²⁵ Di recente in questo senso v. T. Rossi, *La riserva a favore del coniuge superstite. Scenari attuali e prospettive evolutive*, Napoli, Esi, 2022, *passim*.

ragioni che tradizionalmente venivano indicate come ostative all'estensione della tutela dei legittimari al convivente di fatto non risultano più attuali e pienamente convincenti. Innanzitutto, la "stabilità" è ormai prevista a livello normativo quale caratteristica intrinseca alla convivenza di fatto con dichiarazione anagrafica: invero è lo stesso legislatore all'art. 1, comma 36, l. n. 76/2016, a definire le convivenze di fatto come "due persone unite stabilmente da legami affettivi"²⁶. Inoltre, occorre evidenziare che il matrimonio non ha più quella "stabilità" che lo caratterizzava quale vincolo indissolubile e quasi eterno. Non a caso il legislatore, oltre ad aver introdotto nel 1970 la legge sul divorzio, ha di recente disciplinato forme di scioglimento del matrimonio "brevis". Parimenti per l'unione civile, la visione del legame duraturo dell'unione risulta minata dal relativo regime di scioglimento previsto, ben potendo essa cessare anche per volontà unilaterale (comma 24) una volta decorsi tre mesi, e senza alcun controllo sull'effettivo venir meno dei presupposti del rapporto di coppia (a differenza di quanto avviene con la separazione dei coniugi ove si mira ad accertare l'intollerabilità della prosecuzione del rapporto). In sostanza, la facoltà dell'unito civilmente di fare cessare unilateralmente il vincolo che lo lega al partner, decorsi soli tre mesi, è sintomatica di una scarsa stabilità del rapporto che di conseguenza la avvicina maggiormente alla convivenza di fatto, piuttosto che al matrimonio, al quale è però stata quasi del tutto equiparata.

Vero è che il matrimonio e l'unione civile, a differenza delle convivenze di fatto, tendenzialmente sono vincoli che vengono formalizzati (*rectius* pubblicizzati), in un modo o nell'altro, il che assicura la certezza della loro formazione. Tuttavia, oggi è possibile accertare l'esistenza della convivenza di fatto, intesa come comunione di vita e di affetti tra due individui, mediante appositi strumenti normativamente previsti. Si fa chiaramente riferimento alla c.d. dichiarazione anagrafica *ex* art. 1, comma 37, l. Cirinnà. Inoltre, la giurisprudenza²⁷ ha ormai tracciato le coordinate ermeneutiche da osservare per verificare, in maniera certa,

²⁶ Anche la giurisprudenza indica la "stabilità" quale elemento costitutivo della convivenza di fatto, da doversi accertare nel caso concreto: essa ormai richiede un'effettiva comunione di vita, protratta nel tempo (cioè stabile), analoga a quella che caratterizza il rapporto coniugale, quindi dotata di un sostrato affettivo e caratterizzata dall'assistenza reciproca, materiale e morale. Cfr. sul punto, tra le altre, Cass. civ., 12 dicembre 2023, n. 34728.

²⁷ Cfr. sul punto Cass. civ., 13 aprile 2018, n. 9178.

l'esistenza di una convivenza. In particolare, viene generalmente affermato che "al fine di accertare l'esistenza di un rapporto di convivenza è sufficiente che sussista un legame stabile tra due persone connotato da duratura e significativa comunanza di vita e di affetti, ancorché manchi la coabitazione". Non occorre, dunque, sovrapporre i concetti di convivenza e coabitazione, rilevando quest'ultima come elemento sintomatico della prima ma non determinante ai fini del suo accertamento. Va pertanto semplicemente dimostrata la comunanza di vita e di affetti al fine di assicurare il carattere della certezza (anche) alla convivenza di fatto, quale formazione sociale meritevole di tutela²⁸.

Per quanto concerne, invece, la statuizione secondo cui, in generale, vi sarebbe un pericolo insito nell'estendere analogicamente le norme relative alla tutela dei legittimari al convivente di fatto, in quanto tale operazione ermeneutica si potrebbe tradurre in un'inammissibile violazione della libertà di scelta tra matrimonio e forme di convivenza, a nostro avviso essa appare criticabile, ben potendo il singolo decidere di instaurare una relazione occasionale, non seria e priva di veri e concreti affetti, che allo stato attuale non merita la medesima attenzione che l'ordinamento giuridico presta alla convivenza *ex l. Cirinnà*.

In definitiva ciò che si vuole dimostrare è che non vi sono ragioni plausibili per continuare ad escludere il convivente superstite dal novero dei legittimari, limitando la sua tutela successoria al diritto di

²⁸ Quanto all'affermazione secondo cui mancherebbe la corrispettività e reciprocità dei diritti e dei doveri tipici del matrimonio, essa si scontra, anzitutto, con il dato normativo dell'art. 1, comma 36, l. Cirinnà che indica quale tratto caratteristico delle convivenze di fatto la "reciproca assistenza morale e materiale", similmente a quanto previsto per i coniugi *ex art. 143 c.c.* In secondo luogo, occorre evidenziare che dalla convivenza derivano inevitabilmente una serie di doveri reciproci di solidarietà, scaturiti dal legame affettivo instaurato, quali, fra tutti, l'obbligo di corrispondere gli alimenti là dove l'ex partner "versi in stato di bisogno e non sia in grado di provvedere al proprio mantenimento" *ex art. 1, comma 65, l. 20 maggio 2016 n. 76* (analogamente a quanto previsto dall'art. 433 c.c.). Inoltre, il Legislatore del 2016 ha previsto in favore dei conviventi di fatto una serie di tutele reciproche come: l'estensione dei diritti spettanti al coniuge nei casi stabiliti dall'ordinamento penitenziario (comma 38); il diritto di visita e assistenza nel caso di ricovero ospedaliero (comma 39); la facoltà di designare il convivente quale rappresentante in caso di malattia o morte (comma 40); la possibilità di permanere nella casa di comune residenza dopo la morte del convivente proprietario (comma 42). Risulta, dunque, innegabile l'esistenza di una serie di reciproci diritti e doveri che scaturiscono dalla convivenza di fatto.

abitare nella casa familiare per un breve periodo di tempo. Là dove, per varie ragioni, non si volesse equiparare *in toto* il convivente superstite al coniuge (o unito civilmente), si potrebbe decidere di graduare la tutela successoria del primo, in presenza di determinati indici sintomatici dell'esistenza di una coesione solidale tra i membri della formazione sociale, riconoscendo, ad esempio, al convivente superstite la qualifica di legittimario soltanto se la convivenza di fatto abbia superato un determinato numero di anni (ad es. cinque anni) dal suo inizio, il quale potrebbe coincidere con la dichiarazione anagrafica, oppure (in mancanza, anche in ragione della natura non costitutiva di quest'ultima) con un altro momento determinante la vita della coppia da accertarsi nel caso concreto (ad es. inizio coabitazione; cambio residenza; investimento economico di un certo rilievo fatto insieme come per l'acquisto di una casa; assicurazione sulla vita in favore dell'altro; la nascita di un figlio in comune etc.)²⁹.

5. *La disciplina della successione del coniuge e il nuovo contesto dei rapporti familiari*

Radicalmente opposta alla situazione del convivente è quella del coniuge, rispetto al quale sono previsti diritti successori eccessivamente rinforzati³⁰. Nella successione legittima non solo si prevede che il coniuge abbia sempre diritto ad una quota di eredità in piena proprietà, ma, addirittura, che la misura di tale quota sia, in termini assoluti, ben superiore non soltanto a quella degli ascendenti o dei collaterali, ma anche a quella dei figli. Senza dimenticare che il coniuge diventa un legittimario di "primo ordine", perché gli è sempre riservata una quota di patrimonio, in piena proprietà, molto più alta di quella riservata a qualunque altro legittimario e, in aggiunta, anche il diritto di abitazione sulla casa adibita a residenza familiare e il diritto di uso sui mobili che la corredano. Tali ultimi due diritti, di cui all'art. 540, comma 2, c.c. non soltanto spettano al coniuge anche nel caso di successione legittima, ma hanno un'estensione tale da gravare

²⁹ Un suggerimento in tal senso viene dato da F.P. PATTI, *Problematiche attuali e prospettive di riforma del diritto successorio*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2023, p. 975.

³⁰ La posizione del consorte era marginale, scontando soprattutto il principio dell'estraneazione femminile dalla famiglia patriarcale.

sulle quote degli stessi figli e, in alcuni casi, tale addirittura da azzerarle. Invero la posizione di privilegio del coniuge superstite viene addirittura accresciuta dai criteri di calcolo dei diritti di abitazione e di uso, poiché l'art. 540, comma 2, c.c. prevede che essi si aggiungono alla quota già riservata al coniuge, dovendo gravare sulla porzione disponibile e, solo se questa non sia sufficiente, sulla quota di riserva del coniuge ed eventualmente su quella dei figli³¹. Effettivamente, in certe condizioni, il coniuge superstite può risultare largamente privilegiato rispetto ai figli, poiché i diritti di abitazione e di uso gli spettano comunque, anche se, in ipotesi, questo fosse l'unico cespite dell'eredità, ed eventualmente addirittura di valore sproporzionato rispetto alle esigenze abitative del superstite. Nella realtà sociale risalente al tempo della riforma del 1975 si poteva ritenere che queste preoccupazioni fossero fuori luogo di fronte alla considerazione del particolare valore morale e sociale della disposizione³², che doveva avere il fine di permettere che il coniuge superstite, presumibilmente già anziano, potesse "continuare a vivere nel luogo e fra le cose nel quale e tra le quali si è svolta la sua vita familiare". Nella concezione della famiglia tradizionale il ruolo della donna era relegato principalmente a quello di madre e moglie, sì che l'esigenza di creare un'area di "forte" tutela, in caso di decesso prematuro del marito, era sentita. Questa necessità, oggi, viene spesso meno grazie al differente ruolo che la donna ha assunto sia all'interno della famiglia che della società. Inoltre nell'attuale contesto, che conosce l'instabilità dei matrimoni e la conseguente frequenza delle seconde e successive nozze, l'attribuzione incondizionata dei diritti di abitazione e di uso al coniuge superstite, spesso più giovane del defunto, o addirittura quasi coetaneo dei figli di primo letto, rischia di svuotare i diritti ereditari di questi ultimi. Nella nostra

³¹ Cass. civ., 26 luglio 2023, n. 22566, ha affermato che "i diritti di abitazione e di uso, accordati al coniuge superstite dall'articolo 540, comma 2, c.c. spettano anche al coniuge separato senza addebito, eccettuato il caso in cui, dopo la separazione la casa sia stata lasciata da entrambi i coniugi o abbia comunque perduto ogni collegamento, anche solo parziale o potenziale, con l'originaria destinazione familiare".

³² V. FERRARI, *Successione per testamento e trasformazioni sociali*, Milano, Edizioni di Comunità, 1972, p. 49 ss. Più di recente v. N. CIPRIANI, *Successione necessaria e conflitti di interesse nella evoluzione dei modelli familiari*, in *Dir. succ. fam.*, 2017, p. 403; ID., *Le unioni civili nel sistema delle fonti italo-europee*, ivi, 2019, p. 67 ss. Per un panorama complessivo delle diverse problematiche, v. S. MAZZONI (a cura di), *Nuove costellazioni familiari. Le famiglie ricomposte*, Milano, Giuffrè, 2002.

contemporaneità, nella quale è sempre più diffuso il fenomeno delle cd. famiglie ricomposte³³, nella quale è ben possibile che il coniuge di una vita non sia più tale al tempo della morte e che il coniuge fresco di nozze diventi l'erede, emerge l'inadeguatezza dell'attuale sistema e l'esigenza di riforme che da più parti vengono invocate come necessarie. La norma di cui all'art. 540, comma 2, c.c., se poteva giustificarsi in un sistema a famiglia unitaria, in cui il coniuge era sempre anche il genitore dei figli del defunto, non può più esserlo adesso, nel quale è assai frequente non soltanto che il coniuge non sia anche il genitore dei figli del defunto, ma che egli abbia altri figli estranei al coniuge defunto.

Il tempo ha cambiato le varie dinamiche familiari al punto tale da rendere la norma a favore del coniuge superstite un ingiustificato privilegio, tanto che nei suoi confronti andrebbe rimodulato il sistema di distribuzione della quota legittima, attribuendo, ove possibile, rilevanza alla durata del matrimonio. Il vizio della disciplina sta infatti in un trattamento successorio incurante della natura dei beni caduti in successione e impostato sulla posizione formale del coniuge in quanto tale, il che ha comportato un'applicazione astratta, e insoddisfacente, del principio di parità. La stessa riserva dei diritti di abitazione e di uso, attribuita indipendentemente dalla verifica di un interesse meritevole di tutela, o dell'esistenza di interessi prevalenti (ad esempio, dei figli), sembra, in questa ottica, non tanto una disposizione prevista in funzione della promozione della persona umana, quanto piuttosto un privilegio connesso allo *status* di coniuge³⁴. Sarebbe auspicabile, invece, la considerazione del coniuge innanzitutto come persona, in modo da graduarne il regime successorio con riguardo alla sua condizione (personale, economica, sociale), al contributo dato alla conduzione familiare, alla durata del matrimonio. Il coniuge è talvolta oggi quello dell'ultimo minuto e non quello di una vita, cionnonostante nell'ambito della successione necessaria il coniuge (e i figli), e anche contro la volontà del *de cuius*, conservano una posizione di privilegio nella scala degli eredi successibili. Anche la tutela riservata ai discendenti sembra eccessiva, se si pone mente al fatto che attualmente, considerato che

³³ G. FERRANDO, *Famiglie ricomposte e nuovi genitori*, in *Giur. it.*, 2007, p. 2893; P. RESCIGNO, *Le famiglie ricomposte: nuove prospettive giuridiche*, in *Famiglia*, 2002, p. 1 ss.

³⁴ Così V. SCALISI, *Persona umana e successioni. Itinerari di un confronto ancora aperto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, p. 406 ss., che raccoglie e approfondisce alcune brevi osservazioni di A. C. JEMOLO, *Sul nuovo diritto di famiglia*, in *Riv. dir. civ.*, 1975, II, p. 602.

la durata media della vita si è sensibilmente allungata, risulta normale che i genitori vengano a mancare in un momento in cui i figli sono già pienamente in grado di badare al proprio sostentamento. A tutto ciò deve aggiungersi che ben altri e più profondi mutamenti è possibile attendersi, dacché non è da escludere che il nostro ordinamento possa aprirsi anche a sistemi familiari che consentano ad un medesimo soggetto di avere una pluralità di coniugi³⁵.

³⁵ Il principio costituzionale della libertà religiosa, il quale non può essere ridotto alla sola libertà di praticare un certo culto o alla libertà di frequentare una comunità religiosa, dovendosi concretare nella libertà di vivere la propria vita in maniera coerente a tale scelta, induce a riconsiderare sia il tema della persona, cittadino, di avere più di una moglie, sia il tema dell'applicabilità di una legge straniera, che preveda la possibilità che una persona abbia più di un coniuge. È lo stesso concetto di ordine pubblico che va integralmente ripensato.

JESSICA MINEO

L'EGUAGLIANZA MORALE E GIURIDICA DEI CONIUGI E I SUOI RIFLESSI NELLA FASE PATOLOGICA DEL RAPPORTO

SOMMARIO: 1. I diritti e i doveri dei coniugi: il ricercato equilibrio tra la parità coniugale e l'unità della famiglia. – 2. L'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi nell'ottica della legalità costituzionale. – 3. *Segue*: I suoi riflessi nella fase patologica del rapporto. – 4. Conclusioni.

1. *I diritti e i doveri dei coniugi: il ricercato equilibrio tra la parità coniugale e l'unità della famiglia*

Storicamente, i rapporti familiari tra coniugi, sino alla riforma del diritto di famiglia del 1975, sono stati improntati alla prevalenza della figura del marito rispetto a quella della moglie¹. Il codice civile del 1942 – in continuità con le disposizioni del previgente codice del 1865 – pur presentando alcuni profili di novità, predicava ancora un'organizzazione gerarchica e autoritaria della famiglia, in base alla quale il marito era considerato il capo della stessa, mentre la moglie era a lui subordinata e, pertanto, doveva seguirne la condizione civile, assumerne il cognome e accompagnarlo ovunque egli avesse scelto di fissare la propria residenza².

¹ La presenza di un “capo” della famiglia, secondo l'espressione del codice civile italiano del 1865, in linea con la disciplina dell'autorizzazione maritale, implicava la limitazione della sfera giuridica della moglie. In prospettiva storica, sull'evoluzione dei rapporti personali tra coniugi, v. G. FERRANDO, *Il matrimonio*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, Guffrè, 2015, II ed., p. 35 ss.; AA.VV., *Trattato di diritto di famiglia*, vol. I, diretto da G. Bonilini, Torino, Utet Giuridica, 2022, p. 835 ss. V., in tempi più moderni, le riflessioni di T. AULETTA, *Dal code civil del 1804 alla disciplina vigente: considerazioni sugli itinerari del diritto di famiglia*, in *Famiglia*, 2005, p. 405 ss., il quale afferma che il codice civile del 1942 nasca “già vecchio perché apporta modesti cambiamenti rispetto al codice del 1865, del tutto insufficienti a reperire i valori (di uguaglianza e solidarietà) che andavano emergendo nella società, i quali troveranno riconoscimento, pochi anni dopo, nella Costituzione repubblicana”.

² Cfr. sul punto R. DE RUGGIERO, *Istituzioni di diritto civile*, II, Milano-Messina, G. Principato, 1932, VI ed., p. 110; C. GANGI, *Il matrimonio*, Milano, Giuffrè, 1953, p. 258.

In quel contesto storico, vi era una visione “patrimonialistica” del matrimonio che, facendo del marito-padre l’unico titolare dei rapporti con i terzi, lo configurava anche come il “capo” di tutte le relazioni familiari, in termini palesemente inconciliabili con la reciprocità dell’*affectio*. Anche nel rapporto con i figli la posizione del marito risultava dominante: la patria potestà, sebbene formalmente riconosciuta ad entrambi i genitori, spettava concretamente alla madre solo in caso di morte o impossibilità del padre. Nell’ambito della separazione, inoltre, continuavano a permanere forti diseguglianze: i comportamenti infedeli del marito erano socialmente e giuridicamente considerati meno gravi rispetto a quelli della moglie.

All’indomani dell’approvazione della Carta costituzionale, il dibattito dottrinale e giurisprudenziale si divideva ancora sull’interpretazione delle regole e delle loro eccezioni, ma gradualmente – anche grazie all’intervento della Corte costituzionale – è stata superata l’impostazione autoritaria e gerarchica che aveva caratterizzato i rapporti familiari e la posizione della donna e dell’uomo sono state riequilibrate³.

La norma cardine dalla quale discende l’eguaglianza del marito e della moglie nei rapporti familiari è il secondo comma dell’art. 29 Cost., il quale dispone che “(...) Il matrimonio è ordinato sull’eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell’unità familiare”.

Nei primi trent’anni dall’entrata in vigore della Costituzione, la riflessione costituzionalistica sul tema della famiglia si è concentrata sulle difficoltà interpretative poste da questo compromesso tra “uguaglianza dei coniugi” e “unità della famiglia”⁴. La dottrina si è interrogata a fondo sul significato da attribuire al concetto di “unità familiare”, intesa ora come unità fisica e materiale, ora come unità spirituale, nel tentativo – spesso complesso – di armonizzare tali valori costituzionali.

Per comporre tale – apparente – contrasto, si è preliminarmente

³ Cfr. G. CARAPEZZA FIGLIA-N. CIPRIANI-G. FREZZA-G. PERLINGIERI-P. VIRGADAMO-I. ZINGALES, *Manuale di diritto di famiglia*, Napoli, Esi, 2024, p. 77 ss.

⁴ Cfr., sul punto: F. CAGGIA-A. ZOPPINI, *Commento all’art. 29 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, I, Torino, Utet Giuridica, 2006, p. 604; A. FINOCCHIARO-M. FINOCCHIARO, *Riforma del diritto di famiglia*, I, Milano, Giuffrè, 1975, p. 230 ss.

riflettuto sul rapporto tra l'art. 3 Cost. e l'art. 29 Cost., mettendo in relazione la norma sulla famiglia con il principio di uguaglianza che permea l'intera Costituzione. Secondo una prima interpretazione dottrinale, l'art. 29 Cost. doveva essere considerato una mera specificazione dell'art. 3 Cost., con la conseguenza che il legislatore avrebbe potuto legittimamente introdurre discipline differenziate per i coniugi, qualora fondate su situazioni oggettivamente diverse. In tale ottica, pur riconoscendo ai coniugi pari dignità e identico valore sociale, si riteneva ammissibile l'attribuzione di ruoli e funzioni differenti, sulla base delle rispettive attitudini biologiche, fisiche e sociali⁵.

Sulla scia di tale interpretazione, la Corte costituzionale, nella sua prima pronuncia in materia di adulterio⁶, ha rigettato la questione di costituzionalità relativa alla legittimità dell'art. 559 c.p. – che puniva l'adulterio – in riferimento agli artt. 3 e 29 Cost. In quella occasione, la Corte ha riconosciuto un maggior disvalore nell'adulterio commesso dalla moglie rispetto a quello consumato dal marito, escludendo “ogni carattere arbitrario e illegittimo nella diversità di trattamento” prevista dalla legge, e ritenendo che la posizione della donna e quella dell'uomo potessero essere trattate diversamente per ragioni sociali.

Tuttavia, ben presto ci si è resi conto che tale modo di interpretare l'eguaglianza tra i coniugi finisse per svuotare di significato la reale portata innovativa della disposizione costituzionale. Nella fase successiva, dunque, il diritto costituzionale della famiglia – spinto dalla necessità di

⁵ Così, F. SANTORO PASSARELLI, *Il governo della famiglia*, in *Saggi di diritto civile*, Napoli, Giuffrè, 1960, p. 403. Esplicitamente in questo senso è F. CARNELUTTI, *La parità dei coniugi e l'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, I, p. 145 ss., il quale osservava che “senza dubbio l'uomo e la donna hanno lo stesso valore, ma a patto che ciascuno dei due adempia alla sua funzione nel mondo; e se la funzione dell'uno e dell'altra non fosse diversa, non ne sarebbe diversa la struttura. Insomma la donna non vale meno dell'uomo solo se sa essere quello che deve, non quello che vuole essere”. Cfr., tuttavia, F. SANTORO PASSARELLI, *Note introduttive agli artt. 24-28 Nov.*, in *Comm. Cian-Oppo-Trabucchi*, Padova, Cedam, 1977, p. 217, il quale, successivamente alla riforma del diritto di famiglia, svolgendo rinnovate osservazioni sul punto, affermava che “il discorso di costituzionalità non ha praticamente uno sbocco. Come lo stesso ordinamento gerarchico anteriore poteva ritenersi compatibile col principio di eguaglianza temperato dalle esigenze funzionali dell'unità della famiglia, così con una interpretazione avanzata rispetto al testo costituzionale può ritenersi compatibile un ordinamento integralmente paritario con il rispetto dell'unità”.

⁶ Corte cost., 28 novembre 1961, n. 64, in *cortecostituzionale.it*.

affrontare nuove questioni originate dall'evoluzione del modello tradizionale di famiglia – ha adottato una diversa interpretazione.

In particolare, si è diffusa l'idea che il principio di parità *ex art. 29 Cost.* non rappresenti una mera ripetizione dell'*art. 3 Cost.*, bensì un suo “sviluppo”, nel senso che, nel rapporto tra i coniugi, non possa essere operata alcuna distinzione fondata sul sesso, salvo che essa sia eccezionalmente necessaria per garantire l'unità familiare. In tale ambito si è pronunciata la Corte costituzionale⁷, affermando che le questioni relative all'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, debbano essere valutate non alla stregua dell'*art. 3 Cost.* bensì unicamente in riferimento all'*art. 29*, secondo comma, *Cost.*, il quale va interpretato nel senso che “la Costituzione direttamente impone che la disciplina giuridica del matrimonio contempli i medesimi obblighi e diritti per entrambi i coniugi”. A partire da tale orientamento, il principio di uguaglianza è stato inteso come inammissibilità di qualsiasi forma di supremazia o di maggiore dignità morale di un coniuge sull'altro, indipendentemente dal sesso.

E ancora, la Corte costituzionale ha stabilito che “dal momento che si riconosce che la salvaguardia dell'unità familiare costituisce il solo legittimo limite dell'eguaglianza dei coniugi, bisogna convenire che l'unico accertamento rilevante è se le diversità di trattamento di volta in volta considerate trovino in quella esigenza – e solo in essa – la loro giustificazione costituzionale”⁸.

Si è diffusa, dunque, la convinzione che il valore dell'unità della famiglia non possa essere concepito in contrapposizione a quello dell'eguaglianza dei coniugi; al contrario, l'unione familiare garantisce l'attuazione della parità dei coniugi nella reciproca collaborazione⁹.

A seguito di questo mutamento culturale e giurisprudenziale, e grazie agli interventi della Corte costituzionale¹⁰, si è giunti, non senza iniziali

⁷ Corte cost., 19 dicembre 1968, n. 126, in *cortecostituzionale.it*.

⁸ Corte cost., 13 luglio 1970, n. 133, in *cortecostituzionale.it*.

⁹ Così, G. BONILINI, *Manuale di diritto di famiglia*, Torino, Utet Giuridica, 2020, IX ed., p. 96. In questo senso, v., anche, T. AULETTA, *Diritto di famiglia*, Torino, Giappichelli, 2018, IV ed., p. 73.

¹⁰ V., in particolare, Corte cost., 8 luglio 1969, n. 126, in *cortecostituzionale.it*, che rappresenta una delle prime sentenze cruciali in cui la Corte ha affrontato la questione dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi dichiarando l'incostituzionalità di alcune disposizioni del codice civile del 1942 riguardanti l'esercizio dei diritti patrimoniali e la gestione della famiglia. In particolare, la Corte ha contestato la norma

resistenze, all'approvazione della riforma del diritto di famiglia del 1975. Tale riforma ha segnato la definitiva rottura con il modello patriarcale che fino ad allora aveva dominato il "tradizionale diritto di famiglia"¹¹.

In concreto, la novella ha abolito la figura del "capo della famiglia", attribuendo pari dignità e responsabilità al marito e alla moglie in tutti gli aspetti della vita familiare: i coniugi sono stati chiamati a collaborare congiuntamente nel mantenimento e nella gestione della famiglia – attribuendo, dunque, rilievo anche al lavoro casalingo della donna – e a mantenere, istruire, educare e assistere, anche moralmente, la prole.

Inoltre, la riforma – con lo scopo di dare concreta attuazione all'art. 29 Cost. – ha inciso sul codice civile mediante previsioni volte a consentire la scelta comune dei coniugi della residenza della famiglia e dell'indirizzo della vita familiare, la contribuzione reciproca – in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale o casalingo – ai bisogni della famiglia¹², l'abolizione della dote (che, seppur in disuso, per secoli aveva condizionato la vita delle ragazze e delle loro famiglie) e il riconoscimento di taluni diritti di moglie, figli e altri parenti che lavoravano stabilmente in famiglia o nell'impresa familiare¹³.

che dava al marito un ruolo preminente nella gestione patrimoniale della famiglia, ritenendola violativa dell'art. 3 Cost. in quanto i coniugi dovevano essere equiparati anche nell'ambito della gestione dei beni familiari e nelle decisioni economiche.

¹¹ In seguito alla riforma del 1975 sono intervenute altre leggi e, nel recente passato, la Riforma della filiazione e la disciplina delle unioni civili e della convivenza hanno completato e ampliato, con modifiche dirette e indirette al codice civile, il percorso di innovazione intrapreso dal legislatore nel 1975.

¹² Il codice del 1942 aveva stabilito che il marito avesse il dovere di "proteggere la moglie, di tenerla presso di sé e di somministrarle tutto ciò che è necessario ai bisogni della vita in proporzione delle sue sostanze". La moglie doveva contribuire al mantenimento del marito solo se questi non aveva "mezzi sufficienti".

¹³ Si tratta del diritto al "mantenimento secondo la condizione patrimoniale della famiglia" e di quello a partecipare "agli utili dell'impresa familiare". Con una virata in senso democratico, la Riforma ha previsto che le decisioni fossero "adottate, a maggioranza, dai familiari che partecipano all'impresa stessa", e ha ridimensionato le gerarchie di genere: "il lavoro della donna è considerato equivalente a quello dell'uomo" (art. 230-*bis*). Occorre precisare che nonostante la portata rivoluzionaria di tali disposizioni, continuavano a permanere delle asimmetrie, ad esempio: nella previsione in base alla quale la moglie, pur potendo mantenere il proprio cognome, doveva aggiungervi quello del marito – mentre per il marito non era previsto nulla

La riforma del diritto di famiglia ha rappresentato un punto di svolta fondamentale nel processo di parificazione dei ruoli all'interno della famiglia¹⁴, aprendo la strada alle successive innovazioni normative in tale ambito.

Grazie, dunque, all'evoluzione normativa e a un'interpretazione più aderente ai principi fondanti della nostra Costituzione, l'unità della famiglia e l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi possono ormai considerarsi due aspetti complementari del vincolo matrimoniale, il quale si fonda su una perfetta parità tra di essi e impone, al contempo, determinati obblighi a garanzia della stabilità della famiglia coniugale¹⁵.

2. *L'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi nell'ottica della legalità costituzionale*

Il diritto di famiglia vigente è decisamente mutato rispetto a quello del codice civile del 1942. La famiglia fondata sul matrimonio costituisce, oggi, una formazione sociale ispirata al principio di "eguaglianza morale e giuridica dei coniugi" (art. 29 Cost.), che assurge a criterio ordinante dei rapporti personali tra marito e moglie¹⁶.

Autorevole dottrina, condivisibilmente, nel distinguere tra eguaglianza morale ed eguaglianza giuridica – essendo la prima riferibile

di simile, né era previsto che i figli nati in seno al matrimonio potessero avere il cognome della madre – e in quella in base alla quale in caso di incombente pericolo di un grave pregiudizio per il figlio, il padre poteva adottare i provvedimenti urgenti ed indifferibili.

¹⁴ Il disegno introdotto dalla Riforma, volto alla realizzazione del principio di eguaglianza, è stato portato avanti dalla l. 10 dicembre 2012 n. 219 sullo *status* unico dei figli.

¹⁵ Cfr. P. PERLINGIERI, *Sui rapporti personali nella famiglia*, in ID. (a cura di), *Quaderni della Rassegna di diritto civile*, Napoli, Esi, 1982, *passim*, il quale osserva che "la persona è soggetto di diritti e di doveri in una prospettiva solidaristica (art. 2 Cost.), che postula la responsabilizzazione, il rifiuto di concezioni individualistiche e libertarie. Pertanto, la libertà nella famiglia trova nell'unità e nei relativi doveri non soltanto il limite ma la funzione, il fondamento della sua stessa titolarità". Cfr., altresì, ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, *Situazioni soggettive*, Napoli, Esi, 2020, IV ed., p. 350 ss.

¹⁶ In questo senso, v. P. ZATTI, *I diritti e i doveri che nascono dal matrimonio e la separazione dei coniugi*, in *Tratt. Rescigno*, 2, Torino, 1999, II ed., p. 20 ss.

alla parità di dignità e di valore dei coniugi nell'ambito della vita matrimoniale, e la seconda, invece, al riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico dei diritti e dei doveri degli stessi senza alcuna discriminazione, sia sul piano personale che su quello patrimoniale – sostiene fermamente che la piena realizzazione dell'eguaglianza sia frutto di un cambiamento culturale e sociale, che considera la famiglia un “luogo” in cui i coniugi, nel reciproco rispetto, possono partecipare in modo equilibrato alla vita coniugale e familiare in generale¹⁷.

Muovendo da una rinnovata lettura del precetto contenuto nel primo comma dell'art. 29 Cost., gli studiosi moderni affermano che la tutela della famiglia discende dalla sua attitudine a realizzare lo *status personae* dei suoi componenti. Tale *status* si configura come sintesi unitaria di diritti inviolabili e doveri inderogabili, e rappresenta il fondamento giustificativo della garanzia costituzionale riservata a questa formazione sociale¹⁸.

La funzione servente della famiglia rispetto alla promozione della persona umana impone, nell'organizzazione e nella vita interna, il rispetto del principio di democraticità che ispira ogni comunità intermedia (artt. 2 e 3 Cost.). Questa esigenza di democraticità si traduce nella centralità della regola dell'accordo che, attuando in concreto il principio di eguaglianza morale e giuridica, permea tutti gli aspetti dei rapporti personali tra i coniugi, nonché quelli inerenti all'esercizio della responsabilità genitoriale, senza escludere la necessità di un controllo assiologico per la verifica della conformità ai principi fondamentali del sistema ordinamentale¹⁹.

¹⁷ P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, Napoli, Esi, 2024, p. 1023 ss.

¹⁸ In questo senso, v.: F. RUSCELLO, *I rapporti personali tra coniugi*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 48. Cfr., in relazione alla negazione di un interesse superiore della famiglia, G. BONILINI, *Manuale di diritto di famiglia*, cit., p. 9; P. BARCELLONA, *Famiglia (diritto civile)*, in *Enc. dir.*, XVI, Milano, Giuffrè, 1967, p. 779 ss.; A. FALZEA, *Il dovere di contribuzione nel regime patrimoniale della famiglia*, in *Riv. dir. civ.*, 1977, I, p. 616; N. IRTI, *Il governo della famiglia*, in AA.Vv., *Il nuovo diritto di famiglia*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 37 ss.; P. PERLINGIERI, *I diritti del singolo quale appartenente del gruppo familiare*, in *Rass. dir. civ.*, 1, 1982, *passim*.

¹⁹ La rinnovata lettura del rapporto tra principio di uguaglianza e principio di unità della famiglia, che mira ora a garantire il rispetto dei diritti fondamentali della persona umana e spazi sempre maggiori all'autonomia negoziale nell'ambito dei rapporti familiari, ha portato la dottrina a parlare di “privatizzazione” del diritto di famiglia. Gli obblighi che discendono dal matrimonio non possono essere derogati, ma sono gli

L'intesa tra i coniugi riguardo all'adempimento degli obblighi reciproci di fedeltà, assistenza, coabitazione e collaborazione, ha dei riflessi anche nella fase patologica del rapporto matrimoniale, incidendo sia sulla valutazione dell'eventuale addebito della separazione, sia su quella riguardante l'attribuzione dell'assegno divorzile.

3. Segue: *I suoi riflessi nella fase patologica del rapporto*

Le scelte compiute dai coniugi nel corso della vita matrimoniale hanno delle ricadute nella gestione della crisi del rapporto, influenzando la definizione del nuovo assetto che si viene a creare con la separazione e il divorzio.

Il mutamento del contesto sociale di riferimento, unitamente a una rinnovata interpretazione sistematica e assiologica dei principi che governano i rapporti familiari, ha avuto dei riflessi nella concreta attuazione della disciplina degli istituti che regolano la rottura del vincolo matrimoniale. In particolare, la progressiva scomparsa del modello familiare monoreddituale e l'affermazione delle esigenze di realizzazione anche extra-domestiche manifestate dalle donne hanno comportato, nella prassi, una ripartizione paritaria dei compiti di contribuzione tra i coniugi; entrambi, infatti, risultano spesso coinvolti sia nelle attività professionali sia nella gestione familiare e domestica. Tale evoluzione socio-economica costituisce, in una certa misura, un'attuazione concreta del principio di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, che informa l'istituto del matrimonio.

Quanto alla separazione – che ha visto la sostituzione della separazione per colpa con quella per intollerabilità della convivenza – la disciplina dell'addebito, intesa come nuova espressione del dovere di contribuzione nei confronti della famiglia, richiede innanzitutto che il coniuge interessato presenti apposita domanda, nella quale siano contestati i comportamenti contrari ai doveri discendenti dal matrimonio posti in essere dall'altro coniuge – come la violazione dell'obbligo di fedeltà, di assistenza morale o materiale, la negligenza nell'assistere la prole, l'allontanamento ingiustificato dalla residenza familiare – e

sposi a specificare le concrete modalità di attuazione dei singoli doveri in modo da connotare il proprio modello di vita familiare. V. P. RESCIGNO, *Autonomia privata e limiti inderogabili nel diritto familiare e successorio*, in *Famiglia*, 2004, p. 437 ss.

che essi rappresentino cause scatenanti dell'intollerabilità della convivenza. Qualora, infatti, la violazione dei doveri coniugali si collochi in un momento successivo all'insorgere della crisi del rapporto, tali condotte non assumono rilevanza ai fini della pronuncia di addebito. In ogni caso, la verifica in ordine all'addebitabilità della separazione deve essere compiuta tenendo conto delle modalità con cui i coniugi hanno concordato di condurre la relazione familiare²⁰.

Anche nell'ambito del divorzio è necessario operare un bilanciamento tra l'autodeterminazione del singolo e i potenziali riflessi – anche di natura economica – delle scelte compiute nella fase fisiologica del rapporto su quella patologica. Tale esigenza implica la ricerca di un equilibrio tra la dimensione individuale e quella relazionale della coppia, in un'ottica che valorizzi il principio di solidarietà post-coniugale, sul quale si fonda il riconoscimento dell'assegno divorzile.

Dunque, per fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5, comma 6, l. div., è necessario abbandonare la distinzione tra criteri attributivi e determinativi dell'assegno di divorzio. Infatti, gli indicatori contenuti nella prima parte della norma delineano una funzione perequativa e riequilibratrice dell'emolumento, che permea il principio di solidarietà posto alla base del diritto²¹.

Pertanto, occorre fare riferimento al nuovo ruolo assunto dal contributo personale ed economico fornito da ciascuno dei coniugi alla conduzione della vita familiare e alla formazione del patrimonio di ciascuno o di quello comune. Tale contributo si configura come

²⁰ V. M.S. ESPOSITO, *L'addebito della separazione tra peculiarità del contesto culturale ed indisponibilità dei diritti fondamentali*, nota a Cass. 21 aprile 2015 n. 8094, in *Fam. dir.*, 2016, p. 361. Ad esempio, la Cassazione con una recente pronuncia, ribadendo il principio in base al quale il mutamento di fede religiosa non comporta di per sé l'addebito della separazione, ha altresì specificato che, se da tale mutamento discende la violazione dei doveri coniugali e tale violazione è ascrivibile come causa della rottura dell'*affectio*, ai fini della pronuncia dell'addebito va valutata la rilevanza causale di tali comportamenti rispetto alla manifestazione della crisi. Cass., 10 luglio 2023, n. 19502, in *One legale*.

²¹ V. E. AL MUREDEN, *L'assegno divorzile tra diritto vivente e prospettive de iure condendo*, in *Giur. it.*, 2024, p. 2550; A. BARBAZZA, *L'assegno divorzile tra diritto vivente e prospettive de iure condendo – La funzione perequativa dell'assegno: collante dell'istituto e cortocircuiti logici*, *ivi*, 2024, p. 2226; R. CATERINA, *La redistribuzione della ricchezza dopo lo scioglimento della coppia. Una griglia concettuale e qualche riflessione sull'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, p. 11.

espressione delle scelte condivise assunte in costanza di matrimonio e assunte rilievo nella successiva fase della cessazione del vincolo.

Il dovere di contribuire, in proporzione alle proprie sostanze, ai bisogni della famiglia è espressione dell'uguaglianza dei coniugi nella fase fisiologica, che si riflette in quella patologica. È, infatti, a tale contributo che occorre ancorare la valutazione dell'adeguatezza dei mezzi del coniuge che, a seguito dello scioglimento del matrimonio, si trovi in una condizione di svantaggio economico. Non possono, dunque, essere trascurati gli effetti delle scelte di vita matrimoniale sulla capacità lavorativa e sul reddito del coniuge beneficiario; né sarebbe rispettoso della pari dignità dei coniugi consentire a quello più abbiente di continuare a beneficiare del contributo prestato dall'altro durante la vita matrimoniale, soprattutto quando tale contributo ha comportato sacrifici in termini di professionalità e redditività²².

Non è un caso che le Sezioni unite del 2018²³ abbiano correttamente adottato un'interpretazione unitaria dell'art. 5, comma 6, l. div., evitando di concentrare l'attenzione sul solo confronto tra i redditi e sollecitando, invece, un'indagine sulle ragioni alla base dell'eventuale diversità delle condizioni economico-patrimoniali, per verificare se essa sia conseguenza delle scelte matrimoniali.

Secondo la nuova ricostruzione ermeneutica, dunque, l'assegno di divorzio non ha più soltanto funzione assistenziale e alimentare, ma, congiuntamente o in alternativa, anche funzione perequativo-compensativa, volta a riequilibrare un dislivello economico-patrimoniale derivante dalle scelte e aspettative professionali ed economiche di uno degli ex coniugi. Ne consegue che la sussistenza dell'autosufficienza economica dell'ex coniuge non esclude, di per sé, il diritto alla corresponsione dell'assegno, laddove ricorrano i presupposti per il rico-

²² G. SAVI, *Il "compenso" all'ex coniuge, ovvero l'assegno divorzile avvolto dalle nebbie di stagione*, in *Dir. fam. pers.*, 2022, p. 1748; J.R. DE VERDA BEAMONTE, *La nozione di "disequilibrio" nell'assegno di separazione e divorzio (una rielaborazione concettuale da parte della giurisprudenza)*, *ivi*, 2022, p. 1563; A. ASTONE, *Assegno post-matrimoniale ed autoresponsabilità degli ex coniugi*, nota a Cass. 10 maggio 2017 n. 11504, *ivi*, 2017, p. 1208.

²³ Sez. un. civ., 11 luglio 2018, n. 18287, in *Giur. it.*, 2018, p. 1843, con nota di C. RIMINI, *Assegno divorzile – Il nuovo assegno di divorzio: la funzione compensativa e perequativa*; in *Corr. giur.*, 2018, p. 1186, con nota di S. PATTI, *Assegno di divorzio: il "passo indietro" delle Sezioni Unite*; in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, p. 1601, con nota di C. BENANTI, *La «nuova» funzione perequativo-compensativa dell'assegno di divorzio*.

noscimento della funzione compensativa²⁴. Infatti, mentre la funzione assistenziale è espressione del principio di solidarietà (*ex art. 2 Cost.*), che regge il dovere di cooperazione *ex art. 143 c.c.*, la funzione perequativo-compensativa trova fondamento proprio nel principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi *ex art. 29, comma 2, Cost.*

Pertanto, il riconoscimento della funzione compensativa dell'assegno divorzile consente di valorizzare i sacrifici compiuti dal coniuge più debole anche in epoca anteriore alla celebrazione del matrimonio²⁵. Solo attraverso tale approccio, sistematicamente e assiologicamente orientato, è possibile garantire una piena attuazione del principio di solidarietà familiare (*ex artt. 2, 3 e 29 Cost.*) anche nel momento della dissoluzione del vincolo coniugale.

4. Conclusioni

Nel contesto del sistema italo-europeo delle fonti, si rende necessario attuare una concezione del matrimonio e della famiglia conforme ai principi costituzionali e sovranazionali, che riconosca pari diritti e doveri ai coniugi sia nei rapporti reciproci sia nei confronti della prole.

I mutamenti socio-culturali hanno profondamente inciso sulla tradizionale configurazione delle relazioni familiari e, nel corso degli anni, il principio di uguaglianza dei coniugi ha conosciuto una progressiva evoluzione: si è passati da un assetto marcatamente patriarcale, quale risultava dal codice civile del 1942, a una più compiuta parità giuridica sancita con la riforma del 1975, la quale ha trovato il proprio fondamento valoriale nella Costituzione del 1948.

²⁴ Si pensi, attingendo dalla casistica più frequente, all'ex coniuge casalinga che, essendosi dedicata prevalentemente alla cura dei figli, abbia consentito all'altro di concentrarsi sulla crescita professionale e, quindi, economica. Cfr., *ex multis*, Cass., 20 maggio 2021, n. 13724, in *Quotidiano Giuridico*, 2022.

²⁵ V. sul punto Sez. un. civ., 18 dicembre 2023, n. 35385, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, pp. 707 e 716 con note di E. QUADRI, *La rilevanza della "durata del matrimonio" ai fini del riconoscimento dell'assegno di divorzio: tra convivenza e successivo vincolo di matrimonio o di unione civile* e di C. RIMINI, *Dai principi generali ai corollari: la funzione compensativa dell'assegno divorzile e la rilevanza dei sacrifici effettuati durante la convivenza prematrimoniale*; in *Fam. dir.*, 2024, p. 548, con nota di C. BENANTI, *Le Sezioni Unite sulla funzione compensativa dell'assegno divorzile estesa alla convivenza prematrimoniale*.

Gli interventi della Corte Costituzionale, unitamente alla riforma legislativa, sono stati determinanti nel riconoscimento della parità tra marito e moglie, affrontando e risolvendo in modo significativo le disuguaglianze giuridiche e sociali del passato²⁶. Numerose, infatti, sono le decisioni in cui la Corte ha riequilibrato la posizione dei coniugi, tanto sul versante dei rapporti personali quanto su quello dei rapporti patrimoniali; non vanno, altresì, dimenticate le pronunce in cui la stessa, pur rilevando l'inadeguatezza della disciplina legislativa alla luce del principio di parità, e non potendo intervenire direttamente, ha sollecitato l'intervento riformatore del legislatore.

L'eguaglianza tra coniugi, grazie all'evoluzione normativa e interpretativa, non trova più un limite nell'unità della famiglia, che non deve essere intesa come un valore antagonista, ma piuttosto come strumento di realizzazione della parità sostanziale all'interno della comunità familiare.

Alla luce della legalità costituzionale, l'interprete ha compiuto un rinnovamento assiologico: l'eguaglianza viene oggi intesa come principio che esprime la dignità della persona e che deve essere valutato tenendo conto anche degli altri principi rilevanti, come quello di solidarietà familiare. Ciò può condurre, a seconda dei casi, a un bilanciamento tra i due oppure a una differenziazione, finalizzata a valorizzare le diversità pur nella pari dignità dei coniugi.

²⁶ Talune forme di discriminazione nel trattamento tra uomo e donna nei rapporti familiari si colgono, purtroppo, ancora ai giorni nostri, basti pensare che solo recentemente la questione relativa all'attribuzione del cognome materno ha trovato una soluzione ispirata all'eguaglianza tra madre e padre con la pronuncia della Corte costituzionale n. 131 del 31 maggio 2022, in cortecostituzionale.it, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, c.c., nella parte in cui prevede, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto.

“La famiglia è un’isola che il mare del diritto può solo lambire”
CARLO ARTURO JEMOLO, *La famiglia e il diritto*, in *Annali del Seminario
Giuridico dell’Università di Catania*, III (1948-1949), Napoli, Jovene, 1949

“L’ isola che il mare del diritto può lambire, ma lambire soltanto, diventa, nella
nuova concezione libertaria che aspira a una società di individui liberi
da pregiudizi e non condizionati da una cultura,
un vero e proprio arcipelago”.
FRANCESCO DONATO BUSNELLI, *La famiglia e l’arcipelago familiare*,
in *Riv. dir. civ.*, 2002

MARIANNA RINALDO

L’ATTRIBUZIONE DEL COGNOME MATERNO: LA FINE DI UNA DISEGUAGLIANZA?

SOMMARIO: 1. La sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2022: premesse di indagine – 2. La funzione del cognome e il principio del patronimico nel sistema codicistico italiano – 3. Il cammino verso la parità del padre e della madre, oltre la famiglia fondata sul matrimonio. – 4. Le criticità applicative della regola vigente del doppio cognome – 4.1. Primo punto: l’autonomia genitoriale nella scelta dell’ordine dei cognomi o del mono-cognome – 4.2. Secondo punto: la tutela dell’identità familiare tra i fratelli germani e l’esigenza di evitare l’effetto moltiplicatore – 4.3. Terzo punto: la mancanza di accordo tra i genitori sull’ordine dei cognomi – 5. Una sola dichiarazione di illegittimità non basta.

1. *La sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2022: premesse di indagine*

Il presente lavoro, senza pretesa di esaustività, mira ad offrire qualche spunto di riflessione ed un breve *focus* sullo stato dell’arte in materia di attribuzione del cognome ai figli. Il punto di partenza del contributo, pur decorsi circa tre anni dalla data della sua pubblicazione, non può che essere la nota sentenza della Corte Costituzionale del 31 maggio 2022 n. 131¹,

¹ Corte Cost., 31 maggio 2022, n. 131, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2022, p. 958, con commenti di E. AL MUREDEN, *Il cognome tra autonomia dei genitori e identità personale del figlio*, p. 1092 ss.; L. OLIVERO, *Eguaglianza e doppio cognome: un intreccio possibile*,

redatta dalla giudice Emanuela Navarretta, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 262, comma 1, c.c., nella parte in cui prevede, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori. Più precisamente, è stato affermato il principio di diritto secondo cui "il figlio assume il cognome di entrambi i genitori nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto. In caso di disaccordo sull'ordine di attribuzione del cognome di entrambi i genitori, resta salvo l'intervento del giudice". Conseguenzialmente, sono state dichiarate illegittime tutte le norme che attribuiscono in maniera automatica il cognome del padre ai figli nati nel matrimonio e ai figli adottivi².

La formula espressa nella sentenza additiva ha manifestato fin da subito il suo carattere rivoluzionario tanto da potere sostenere, a ragione, che ha rovesciato un sistema, stabilendo un nuovo ordinamento³.

È noto, infatti, che la tradizione giuridica italiana impressa nel codice civile del 1942 imponeva di porre ai figli il solo cognome paterno. Il sistema di attribuzione del cognome si basava sul *principio del patrionimico*. I figli, quale fosse la loro condizione, assumevano – *ipso iure* – il cognome del padre. È evidente che la regola non lasciava alcun mar-

p. 1099 ss.; B. PEZZINI, *Doppia non basta: il cognome familiare davanti alla Corte Costituzionale*, p. 1108 ss.; N. BRUTTI, *L'attribuzione patrilineare del cognome: tra Italia e America Latina*, p. 1117 ss.; in *Giustizia Insieme*, 13.07.2022, con commenti di M. BIANCA, *La decisione della Corte costituzionale sul cognome del figlio e diritto di famiglia mobile. Riflessioni sulla funzione della Corte Costituzionale nel sistema di effettività dei diritti*; G. LUCCIOLI, *Brevi note sulla sentenza n. 131 del 2022 della Corte Costituzionale*; in *Fam. e dir.*, 2022, p. 871 ss., con commenti di M. SESTA, *Le nuove regole di attribuzione del doppio cognome tra eguaglianza dei genitori e tutela dell'identità del figlio*, p. 877 ss.; R. CALVIGIONI, *La nuova disciplina del cognome: il ruolo dell'ufficiale dello stato civile*, p. 890 ss.; E. AL MURENDEN, *Cognome e identità personale nella complessità dei rapporti familiari*, p. 882 ss.; in *Famiglia*, 2022, con nota di M.A. IANNICELLI, *La scelta del cognome da attribuire al figlio deve poter essere condivisa dai genitori*, p. 390 ss.

² Artt. 262, comma 1, e 299, comma 3, c.c., 27, comma 1, della l. 4 maggio 1983 n. 184 (*Diritto del minore ad una famiglia*) e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000 n. 396 (*Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello Stato civile, a norma dell'art. 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997 n. 127*), quanto al figlio di genitori uniti in matrimonio; e all'art. 299, comma 3, c.c., nonché all'art. 27, comma 1, della l. n. 184/1983, quanto al figlio di genitori adottivi.

³ OLIVERO, *Eguaglianza e doppio cognome: un intreccio possibile*, cit., p. 1101.

gine di discrezionalità ai genitori. Al figlio poteva essere attribuito *a)* un unico cognome e *b)* il cognome era automaticamente quello del padre. Su questa premessa, è stato inevitabile ravvisare nella decisione della Corte Costituzionale del 2022 il lieto epilogo di un lungo e tortuoso percorso che ha sovvertito completamente la suddetta regola, prevedendo l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori⁴. In questo modo si attribuisce pari dignità e valore ad entrambe le figure genitoriali nel processo di costruzione dell'identità familiare del figlio.

La questione, in verità, non va relegata alla mera evoluzione giuridica della disciplina di attribuzione del cognome ai figli. La riflessione deve essere molto più profonda in quanto funzionale alla comprensione del ruolo che la donna riveste nell'attuale società, rispetto alla posizione di subordine che essa occupava nel passato, tanto in ambito familiare quanto, in generale, in ambito sociale ed economico⁵. La sentenza, allora, rappresenta una tappa importante nel cammino della donna verso il raggiungimento della parità di genere, che passa attraverso il riconoscimento dell'uguaglianza formale e sostanziale del padre e della madre.

Tuttavia, questo cammino non pare affatto concluso. L'intento doveroso quanto pregevole della pronuncia costituzionale non ha potuto, comunque, eliminare le incertezze e le criticità applicative della regola elaborata, la quale abbisogna di determinati correttivi normativi. A tal fine, si rendeva necessario un intervento tempestivo del legislatore che, nonostante il chiaro monito dei giudici costituzionali, è rimasto fino ad ora inerte.

2. *La funzione del cognome e il principio del patronimico nel sistema codicistico italiano*

Il cognome rappresenta insieme al prenome, il primo e il più immediato segno distintivo della persona all'interno della compagine

⁴ E. BELLISARIO, *Nomen omen: la fine della regola del patronimico*, in *Giust. civ.*, 2022, p. 3.

⁵ In senso contrario G. MUSOLINO, *Il cognome dei figli. Istanze pubbliche, unità familiare ed elementi negoziali nel rapporto fra padre e madre*, in *Riv. not.*, 2023, p. 48 ss. il quale afferma che "l'avvenuto abbandono della regola tradizionale per riconoscere al padre e alla madre un diritto nuovo, consistente nel determinare anche il cognome dei figli, sembra depotenziare un segno identificativo efficace, riducendolo a una sorta di doppiopione del prenome".

sociale. In quanto parte integrante del nome⁶, esso è annoverato tra i diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti (artt. 2 e 22 Cost.)⁷ e trova la sua disciplina codicistica agli artt. 6 e ss. Il nome in generale esprime, allora, la sintesi dell'identità personale dell'individuo e il cognome, in particolare, esplica la sua preminente funzione privatistica collocando l'appartenenza del soggetto all'interno di un determinato "ceppo familiare"⁸. Come immediato corollario ne discende un tendenziale principio di immutabilità del nome se non mediante una rigida procedura da attivarsi su istanza del soggetto interessato e solo dinanzi alla presenza di condizioni oggettive stabilite dalla legge⁹. Il dato è sempre stato incontrovertibile, in quanto la doppia veste privatistica e pubblicistica del nome, non consente di lasciare ai privati un margine di libertà negoziale sulla modifica del medesimo. Diversamente ragionando, il nome potrebbe vedere diminuito il suo valore a causa della sua naturale instabilità ed eterogeneità, rischiando così di perdere la sua preminente funzione identificativa nell'ambito sociale e nella linea di discendenza familiare. In realtà un margine di scelta negoziale a favore dei privati non necessariamente va a svilire la *ratio* della disciplina sul nome, la quale deve in ogni caso essere regolamentata e non arbitraria. Al contrario, potrebbe per taluni versi rafforzarla laddove il valore identificativo del nome assuma un signifi-

⁶ Sul nome la bibliografia è sterminata. Si vedano almeno U. BRECCIA, *Delle persone fisiche*, in *Comm. Cod. civ. Scialoja-Branca*, a cura di Galgano, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1988, p. 373; A. DE CUPIS, *I diritti della personalità*, 2 ed., in *Tratt. dir. civ. comm.*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo, continuato da L. Mengoni, Milano, Giuffrè, 1982, p. 421; M.C. DE CICCIO, *Profili applicativi del principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi*, in AA.VV., *La famiglia*, in P. CENDON (a cura di), *Il diritto privato nella giurisprudenza*, Torino, Utet, 2000, p. 288 ss.; M. DOGLIOTTI, *L'identità personale*, in *Tratt. dir. priv.*, diretto da P. Rescigno, vol. 2, *Persone e famiglia*, t. 1, Torino, Utet, 1982, p. 109; L. LENTI, voce *Nome e cognome*, in *Digesto, disc. priv.*, sez. civ., XII, Torino, Utet, 1995, p. 137.

⁷ P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 47; C. CHIOLA, *Cenni sul rilievo costituzionale della persona in tema di segni distintivi*, in *Arch. giur.*, 1963, p. 111; L. TRUCCO, *Introduzione allo studio dell'identità individuale nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 84.

⁸ M. CAVALLARO, *Cognome del figlio e genitorialità sociale e/o sospesa*, in *Teoria e prassi*, 2023, p. 216 ss.; L. TULLIO, *Il cognome del figlio tra pari dignità dei genitori e diritto all'identità del minore*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 393 ss.

⁹ E. DEL PRATO, *Interesse del genitore e interesse del figlio nella modifica del cognome*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, p. 945.

cato più pregnante grazie ad una sua più ampia rappresentazione dei rami familiari.

Il cognome, infatti, permette all'individuo di vedere riconosciuti, in maniera più o meno forte, i legami con i propri ascendenti e discendenti. Correlativamente, i genitori dovrebbero avere diritto a vedere riconosciuta la loro discendenza mediante la diretta trasmissione del proprio cognome ai figli¹⁰. Fino ad un passato recente, in Europa prevaleva la regola della linearità a favore del padre, come accadde per moltissimo tempo nella nostra penisola¹¹. È evidente che il cognome può esprimere, invece, la sua piena funzione identitaria solo in un sistema ordinamentale ove sussiste una regola di attribuzione del cognome di entrambi i ceppi familiari: paterno e materno.

Ebbene, prima della pronuncia costituzionale del 2022, il nostro ordinamento conosceva un'unica e una consolidata modalità automatica di trasmissione del cognome, quella dal padre al figlio. La regola patrilineare di attribuzione del cognome alla prole, oltretutto, non era espressa ma effetto di una sorta di consuetudine derivante dalla lettura sistematica delle disposizioni in materia di filiazione (artt. 237, 262, e 299 c.c., l'art. 72, comma 1, r.d. del 9 luglio 1939 e gli artt. 33, 34 del d.P.R. n. 396/2000). Come più volte ribadito dalla giurisprudenza, il patronimico era una regola "corrispondente ad un principio radicato nella coscienza sociale e storica italiana". Una regola, quindi, non scritta ma ritenuta "immanente" nel sistema e della cui "vigenza e forza imperativa" non si è mai dubitato in quanto "presupposta da una serie di disposizioni regolatrici di fattispecie diverse"¹².

La vigenza del principio del patronimico fino a circa tre anni fa nel nostro sistema ordinamentale, ne attesta la sua resistenza e le sue ra-

¹⁰ C. CICERO, *Il diritto al cognome materno*, in *Dir. fam. pers.*, 2018, p. 245.

¹¹ Per una più esaustiva analisi degli ordinamenti stranieri v. G. AUTORINO-P. STANZIONE, *Attribuzione e trasmissione del cognome. Profili comparatistici*, in www.comparazionedirittocivile.it, p. 1.

In letteratura, scorrendo di diritti fondamentali della persona è imprescindibile la lettura delle acute e lucide osservazioni di P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Jovene, 1972, *passim*, e più di recente ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, *Situazioni soggettive*, 4^a ed., Napoli, Esi, 2020, *passim*.

¹² Cass. civ., 17 luglio 2004, n. 13298; Cass. civ., 26 maggio 2006, n. 1241. In dottrina v. A. DE CUPIS, voce *Nome e cognome*, in *Noviss. Dig. it.*, XI, Torino, Utet, 1965, p. 303; E. CARBONE, *L'inarrestabile declino del patronimico*, in *Famiglia*, 2006, p. 959.

dici storiche e culturali profondissime, legate ad un sistema antico di rapporti personali, familiari e successori al centro dei quali emergeva il *pater familias*, principale soggetto di diritti¹³. Il concetto di famiglia, così come si evince dal codice civile del 1942 e, successivamente dalla prima lettura dell'art. 29 della Costituzione¹⁴, esprime tutta la sua forte valenza formale e istituzionale¹⁵, che poco ha a che fare con la valorizzazione dei suoi singoli componenti. Difatti, prima che prendesse avvio in tempi relativamente recenti il progressivo processo di deistituzionalizzazione e privatizzazione delle relazioni giuridiche familiari¹⁶, fino a 40 anni fa il modello familiare riconosciuto era quello fondato sul matrimonio. All'interno di esso, la donna – dedita esclusivamente alla casa, al marito e ai figli – acquisiva, *ope legis*, una serie di vantaggi personali e patrimoniali non in virtù di particolari prerogative discendenti dal suo ruolo o dalla sua persona, ma solo grazie al rapporto coniugale, soprattutto in caso di crisi del medesimo¹⁷. La regola del patronimico, dunque, appariva tra le più evidenti espressioni giuridiche della concezione tradizionale di famiglia patriarcale che nel concreto si traduceva nell'invisibilità della madre ed era il segno di una diseguaglianza legislativa fra i genitori, che si riverberava e si imprimeva sull'identità personale del figlio. A riprova di quanto detto era esemplificativa la norma contenuta nell'art. 144 c.c. in tema di potestà maritale, la quale ricalcava pedissequamente l'art. 131 del

¹³ Così si legge in V. CARBONE, *Quale futuro per il cognome?*, in *Fam. dir.*, 2004, p. 457 ss. V. anche M. CIERVO, *Dal cognome patriarcale al cognome "patriarcale"? Evoluzioni giurisprudenziali in tema di doppio cognome al minore*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2009, p. 153; F. LAMBERTI, *La famiglia romana e i suoi volti. Pagine scelte su diritto e persone in Roma antica*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 2 ss.

¹⁴ M. RINALDO, *Unioni civili e convivenze nell'era della codificazione delle "nuove" famiglie*, in *Dir. fam. pers.*, 2017, pp. 976-1001.

¹⁵ A. CICU, *Il diritto di famiglia. Teoria generale* (1914), rist. Bologna, Arnaldo Forni, 1978, *passim*. In tal senso v. anche L. BARASSI, *La famiglia legittima nel nuovo codice civile*, Milano, Giuffrè, 1940, p. 3 ss.

¹⁶ In argomento, la letteratura è notevole. Tra gli altri v. V. SCALISI, *Le stagioni della famiglia nel diritto dall'unità d'Italia a oggi*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, I, p. 1043 ss.; P. ZATTI, *Tradizione e innovazione nel diritto di famiglia*, nel *Tratt. dir. fam.*, diretto da P. Zatti, I, G. FERRANDO-M. FORTINO-F. RUSCELLO (a cura di), *Famiglia e matrimonio*, t. I, *Relazioni familiari. Matrimonio. Famiglia di fatto*, 2 ed., Milano, Giuffrè, 2011, spec. p. 22 ss.

¹⁷ In argomento v. anche M. RINALDO, *La parità tra i modelli familiari. Un obiettivo lontano per la convivenza di fatto*, in *Dir. fam.*, 2023, p. 1886.

Codice del Regno d'Italia del 1865: "il marito è il capo della famiglia; la moglie segue la condizione civile di lui, ne assume il cognome ed è obbligata ad accompagnarlo dovunque egli crede opportuno di fissare la sua residenza".

L'inizio dell'era delle grandi riforme in ambito familiare (la legge sul divorzio, 1 dicembre 1970, n. 898 e la legge di riforma del diritto di famiglia, 19 maggio 1975, n. 151), sono il segnale di una inarrestabile evoluzione culturale e sociale di cui il legislatore prende atto.

In particolare, la riforma di famiglia del 1975, si ispira al principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi e per questo trasforma la potestà maritale in potestà genitoriale, riscrivendo completamente l'art. 144 c.c.: "I coniugi concordano tra loro l'indirizzo della vita familiare e fissano la residenza della famiglia secondo le esigenze di entrambi e quelle preminenti della famiglia stessa". Tuttavia, il pregevole intento del legislatore di valorizzare il ruolo di entrambe le figure genitoriali e come tale la figura della donna, che fino ad allora aveva assunto formalmente un ruolo di subordine, venne in qualche modo tradito dall'introduzione di altra regola tutt'oggi vigente, che lascia persistere – non troppo velatamente – una disparità di genere. L'art. 143 *bis* c.c., prevede che la moglie aggiunge al proprio cognome quello del marito¹⁸. Inutile dire che non è sancita la medesima regola per il marito. In argomento, si ammetta in via incidentale una breve riflessione, che mi pare assolutamente doverosa, in un'ottica di inevitabile evoluzione culturale e sociale. Una tale disciplina, è chiaro, ammette la prevalenza del cognome del maschio su quello della donna e, cosa forse peggiore, conforta l'idea secondo cui laddove esista un cognome di famiglia, quello si debba identificare (solo) con quello del maschio. Di sicuro, nella visione paritaria tra i coniugi, la stessa regola dovrebbe essere prevista per il marito mediante una modifica della norma. Diversamente, se si dovesse sostenere l'inutilità della regola si dovrebbe procedere ad una semplice abrogazione della norma contenuta nell'art. 143 *bis* c.c.¹⁹.

¹⁸ A. ARCERI, sub *Art 143 bis cod. civ.*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della famiglia*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 475; G. CONTE, sub *art. 143 bis*, in G. FERRANDO (a cura di), *Matrimonio*, nel *Commentario Scialoja-Branca*, Bologna, Zanichelli, 2017, p. 736 ss.

¹⁹ In argomento si è espresso in maniera molto rigorosa V. BARBA, *Il cognome paterno e la disparità di genere. Una proposta in vista della attesa decisione della Corte Costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 22 aprile 2021, p. 21 ss.

Non soltanto. Nulla era stato ulteriormente scritto in deroga alla regola del patronimico la cui inflessibilità rimaneva marcatamente evidente nel caso di figli nati nel matrimonio, i quali acquisivano sempre il cognome del padre. Regola sostanzialmente non diversa era contenuta nella disciplina sulla adozione del minore di età, nella quale si stabiliva che l'adottato acquistava lo stato di figlio legittimo e, dunque, assumeva il solo cognome del maschio della coppia. Per ovvie ragioni la regola risultava apparentemente meno rigida nei confronti dei figli nati fuori del matrimonio, i quali assumevano il cognome del genitore che per primo avesse effettuato il riconoscimento. In caso, però, di riconoscimento congiunto di entrambi i genitori il figlio assumeva il cognome del padre. Ulteriormente, l'art. 262, comma 3, c.c. stabiliva che nel caso in cui il figlio fosse riconosciuto prima dalla madre e successivamente anche dal padre, il figlio potesse assumere il cognome del padre aggiungendolo, antepoendolo o, addirittura, sostituendolo a quello della madre. In tal senso, non esisteva nessuna regola in senso contrario qualora il figlio fosse riconosciuto prima dal padre e successivamente dalla madre²⁰.

3. *Il cammino verso la parità del padre e della madre, oltre la famiglia fondata sul matrimonio*

L'emergere di realtà familiari differenti rispetto al paradigma della tradizionale famiglia coniugale unita²¹ (unioni civili, convivenze, famiglie ricomposte), ha indotto al superamento della vecchia concezione

²⁰ V. BARBA, *Il cognome paterno e la disparità di genere. Una proposta in vista della attesa decisione della Corte Costituzionale*, cit., p. 1 ss.

²¹ In tema di pluralismo familiare si vedano tra gli altri A. CARIOLA, *Famiglie e convivenze: il rilievo costituzionale comporta la giuridicizzazione dei rapporti interni*, in *Dir. fam. pers.*, 2015, pp. 1027-1058; C. CICERO-M. RINALDO, *Formazione di una nuova famiglia non fondata sul matrimonio e perdita dell'assegno divorzile*, in *Dir. fam. pers.*, 2016, p. 314 ss.; G. FERRANDO, *Le nuove realtà familiari nell'ordinamento interno*, in I. QUEIROLO-A. M. BENEDETTI-L. CARPANETO (a cura di), *Le nuove famiglie tra globalizzazione e identità statuali*, Roma, Aracne, 2014, p. 53 ss.; G. PERLINGIERI, *Interferenza tra unione civile e matrimonio. Pluralismo familiare e unitarietà dei valori normativi*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 119; F. PROSPERI, *La famiglia non "fondata sul matrimonio"*, Napoli, Esi, 1980. Per un approfondimento più recente v. G. CARAPEZZA FIGLIA-N. CIPRIANI-G. FREZZA-G. PERLINGIERI, P. VIRGADAMO-I. ZINGALES, *Manuale di diritto di famiglia*, II ed., Napoli, Esi, 2024, p. 1 ss.

familiare fondata sulla matrimonialità, indissolubilità, eterosessualità e bilateralità.

La nozione di famiglia – mai espressamente indicata dal legislatore ma desumibile dall'impianto codicistico del diritto di famiglia – si arricchisce di nuovi valori fondati sull'*affectio*, a prescindere dal particolare status formale dei partners. La formula lessicale dell'art. 29 Cost. che “riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio” va reinterpretata e letta in combinato disposto all'art. 2 della Cost., che utilizza la stessa espressione letterale “riconosce” in riferimento alle “formazioni sociali”²², intese come forme di aggregazione e rapporti ugualmente tutelati e garantiti di cui la famiglia ne rappresenta sicuramente un esempio²³. Così argomentando, la famiglia denota una primaria (ma non la sola) formazione sociale. Famiglia è un concetto storicamente relativo²⁴, in quanto intrinsecamente dipendente dalle caratteristiche della società considerata che si evolve e muta la sua funzione, dimensione ed organizzazione inevitabilmente con il trascorrere del tempo²⁵. In questa ottica, è la legge che si deve fare interprete dell'evoluzione sociale, privilegiando le esigenze nonché i diritti inviolabili della personalità, al fine di escludere qualsivoglia discriminazione contro modelli familiari differenti rispetto a quello tradizionalmente accolto delle coppie coniugate.

²² G.B. FERRI, *Persona umana e formazioni sociali*, in ID., *Saggi di diritto civile*, Rimini, Maggioli, 1993, p. 26 ss.; P. PERLINGIERI, *Sulla famiglia come formazione sociale*, in *Dir. giur.*, 1979, p. 775 ss.

²³ P. BARCELLONA, voce *Famiglia (diritto civile)*, in *Enc. dir.*, XVI, Varese, Giuffrè, 1967, p. 781 ss.

²⁴ Sull'art. 29 Cost. e la sua interpretazione, dal meno recente, v. ulteriormente C. GRASSETTI, *I principii costituzionali relativi al diritto familiare*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e F. Levi, Firenze, G. Barbera, 1950, I, p. 295; G.M. SALERNO, *Art. 29*, in V. Crisafulli e L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 205.

²⁵ Affermava più precisamente T. MANCINI, *Uguaglianza tra i coniugi e società naturale nell'art. 29 della Costituzione*, in *Riv. dir. civ.*, 1963, I, p. 220 ss., che con l'art. 29 Cost. “il legislatore costituzionale (...) ha posto una norma in bianco, rinviando alla concezione di famiglia del momento storico in cui la norma dell'art. 29 è destinata ad operare”. La famiglia *secundum natura* è quella che consideriamo in un particolare momento dell'evoluzione storica, avuto riguardo “alle peculiari strutture sociali nelle quali la famiglia si inserisce”. In tempi più recenti cfr. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, 2.1, *La famiglia*, 5^a ed., Milano, Giuffrè, 2014, p. 3 ss.; P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, 7^a ed., Napoli, Esi, 2014, p. 1127.

All'esigenza impellente di apportare un riconoscimento normativo all'arcipelago familiare²⁶, si avverte sempre più forte il bisogno di valorizzare compiutamente l'identità di ciascun componente della famiglia "anche in una proiezione futura", ossia nella prospettiva delle eventuali trasformazioni che la struttura familiare originaria può subire a seguito della crisi dell'unione dei genitori e delle loro scelte esistenziali, soprattutto laddove i genitori formino successivamente alla rottura nuove famiglie²⁷. Forte attenzione, infatti, si presta non solo alla fase fisiologica del rapporto di coppia ma anche e soprattutto a quella patologica. Per questo si fa strada il *principio di bigenitorialità* come elemento di coesione del nucleo familiare, da un lato, a tutela di entrambi i rami genitoriali e dall'altra, a protezione dei figli per i quali deve essere garantita sempre l'unità familiare.

Dinanzi a simili mutamenti sociali, la regola dell'attribuzione obbligatoria del patronimico non aveva più alcun senso, sicché nella oramai consapevolezza dell'inerzia legislativa, è proprio la Corte Costituzionale che ha segnato le tappe più importanti verso la parità tra i genitori²⁸, rispettose dei principi europei e dei valori fonamen-

²⁶ F.D. BUSNELLI, *La famiglia e l'arcipelago familiare*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, p. 509 ss. supera la visione precedente della famiglia che da meno recente dottrina era stata definita come "un'isola che il mare del diritto può solo lambire". Così si legge in C.A. JEMOLO, *La famiglia e il diritto*, in *Annali del Seminario Giuridico dell'Università di Catania*, III (1948-1949), Napoli, Jovene, 1949, p. 12.

²⁷ Tale profilo è affrontato più ampiamente in AL MUREDEN, *Il cognome tra autonomia dei genitori e identità personale del figlio*, cit., p. 1095 ss.

²⁸ La Corte Costituzionale diede un primo segnale con la pronuncia 11 febbraio 1988, n. 176, in *Dir. fam.*, 1988, p. 670 ss., con nota di F. DALL'ONGARO, *Il nome della famiglia ed il principio della parità, quando pur dichiarando inammissibile la questione di legittimità sollevata nei confronti della regola del patronimico*, aveva rilevato che "sarebbe possibile, e probabilmente consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale, sostituire la regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi". A ciò, in verità è seguito un arretramento della Corte Cost., 19 maggio 1988, n. 586 in cui si affermò che "il denunciato limite derivante dall'ordinamento vigente alla uguaglianza dei coniugi non è in contrasto con l'art. 29 Cost. quanto utilizza una regola radicata nel costume sociale come criterio di tutela della unità della famiglia fondata sul matrimonio".

Solo con Corte Cost., 16 febbraio 2006, n. 61 si tornò a discutere della questione. I giudici ribadirono che "l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel

tali (principio di eguaglianza giuridica e morale dei coniugi, affermato esplicitamente nell'art. 29 Cost.; il principio che riconosce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, di cui all'art. 8 della CEDU e all'art. 7 della Carta di Nizza)²⁹.

Nel lungo e altalenante percorso di cui si tratta, è la sentenza del 21 dicembre 2016, n. 286³⁰, pur con i suoi limiti, a rappresentare il primo grande concreto cambiamento. Diversamente da quanto accaduto in passato, stavolta la questione di legittimità sollevata nei confronti della regola del patronimico viene dichiarata fondata, in un'ottica di rinnovata attenzione all'identità personale e all'uguaglianza dei singoli componenti del nucleo familiare. In tale occasione, la questione formulata dal remittente era limitata alla sola parte della regola in cui non si consentiva ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno. Quindi, malgrado la declaratoria di incostituzionalità (parziale), restava sempre preclusa la possibilità di trasmettere, su accordo dei genitori, il solo cognome materno. Inoltre, in assenza

diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna". Tuttavia, pur ritenendo necessaria "una nuova valutazione della conformità della norma denunciata" dato "il lungo tempo trascorso, ed il maturarsi di una diversa sensibilità nella collettività e di diversi valori di riferimento, nonché gli impegni imposti dalle convenzioni internazionali, e le sollecitazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie", la Corte rilevò che un suo intervento avrebbe richiesto una "operazione manipolativa esorbitante" dai suoi poteri.

²⁹ Nella storica sentenza *Cusan e Fazzo c. Italia*, del 7 gennaio 2014, ric. n. 77/07, in *Fam. e dir.*, 2015, p. 205 ss., con nota di V. CARBONE, *La disciplina italiana del cognome dei figli nati dal matrimonio* e S. STEFANELLI, *Illegittimità dell'obbligo del cognome paterno e prospettive di riforma*; in *Giur. it.*, 2014, p. 2670 ss., con nota di V. CORZANI, *L'attribuzione del cognome materno di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, la Corte Europea dei Diritti dell'uomo, condannava l'Italia in quanto l'impossibilità per i genitori di attribuire al figlio, alla nascita, il cognome della madre, anziché quello del padre, integra violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, e deriva da una lacuna del sistema giuridico italiano, per superare la quale "dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nelle prassi italiane". Tale condanna non smosse il legislatore.

³⁰ Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 286, in *Fam. e dir.*, 2017, p. 213 ss., con nota di E. AL MUREDEN, *L'attribuzione del cognome tra parità dei genitori e identità personale del figlio*.

dell'accordo dei genitori, resisteva la regola di attribuzione del cognome paterno.

Non ci soffermeremo sulle criticità della decisione, autorevolmente messe in luce dalla dottrina più recente³¹. La decisione rappresenta un'importante apertura e il risultato è stato indubbiamente migliorativo rispetto alle rigidità del passato, totalmente superate con la sentenza del 2022³². Il giudizio di incostituzionalità della regola codicistica restituisce al nostro ordinamento un'immagine più rispettosa della famiglia, la quale deve essere intesa, senza alcun dubbio, come luogo in cui ciascun componente esprime la sua identità e personalità ed in cui i diritti dei singoli componenti non sono posti in una posizione subalterna rispetto ad un interesse superiore del gruppo stesso³³, tutelato attraverso la trasmissione del solo cognome paterno. Per un figlio assumere il doppio cognome significa riconoscersi nella memoria dei due rami familiari, dando un senso al suo percorso di vita e alla propria storia familiare.

4. *Le criticità applicative della regola vigente del doppio cognome*

A distanza di oltre due anni e scemato l'entusiasmo iniziale per un risultato certamente storico, siamo chiamati a riflettere se l'effetto auspicato di rimuovere formalmente e sostanzialmente la disuguaglianza tra il padre e la madre, sia stato effettivamente raggiunto.

Sul punto, non possiamo esimerci dal sollevare alcune perplessità,

³¹ V. BARBA, *Il cognome paterno e la disparità di genere. Una proposta in vista della attesa decisione della Corte Costituzionale*, cit., p. 8 ss.; CICERO, *Il diritto al cognome materno*, cit., p. 254 ss.

³² La Corte Costituzionale rimetteva a sé la questione di legittimità mediante ord. 11 febbraio 2021 n. 18 (redattore G. Amato), in *Dir. e Giust.*, 2021, p. 3, con nota di G. MARINO, *L'attribuzione del cognome paterno viola la Costituzione?*. Per altri commenti v. M.N. BUGETTI-F.G. PIZZETTI, *(Quasi) al capolinea la regola della trasmissione automatica del patronimico ai figli*, in *Fam. e dir.*, 2021, p. 461; G. CASABURI, *La Corte costituzionale chiama, la consulta risponderà: conto alla rovescia per la prevalenza del patronimico*, in *Foro it.*, 2021, I, c. 1945; M. CAVALLARO, *Cronaca di una morte annunciata: il tramonto del patronimico*, in *Actual. Jur. Iberoam.* (numero speciale in ricordo di C.M. Bianca), 2022, p. 560 ss.

³³ P. PERLINGIERI, *I diritti del singolo quale appartenente al gruppo familiare*, in *Rass. dir. civ.*, 1982, p. 72 ss.

le quali alla base hanno quale filo conduttore il perpetrarsi dell'inerzia del legislatore, incapace di operare una scelta che riporti a coerenza il sistema normativo a seguito della declaratoria di incostituzionalità, ribaltandola sui soggetti interessati e sui giudici. La soluzione adottata è pregevole ma fin dal principio ha mostrato tutte le sue criticità applicative e quindi la necessità di adottare chiari correttivi normativi³⁴.

Procederei per punti.

4.1. *Primo punto: l'autonomia genitoriale nella scelta dell'ordine dei cognomi o del mono-cognome*

Come primo punto metterei subito in evidenza che la vecchia regola automatica di attribuzione del cognome paterno – che fino alla pronuncia del 2016 continuava ad essere applicata *ex lege* in mancanza di espressa intenzione o di disaccordo dei genitori – viene sovvertita dalla regola secondo cui il cognome del figlio deve comporsi con i cognomi dei genitori. Qualora, dunque, non vi sia espressa volontà o in assenza di consenso, il figlio assume entrambi i cognomi. Questa nuova regola, apparentemente così ferrea, in verità cela una qualche debolezza, che si può riflettere – come spesso ci dimostrano i dati statistici in materia – nella sua forza applicativa. Il giudice costituzionale ha deciso, infatti, di preservare l'autonomia di scelta dei genitori prevedendo che gli stessi possano: *a)* decidere l'ordine dei cognomi; *b)* svincolarsi dal doppio cognome decidendo di comune accordo di attribuirne uno soltanto.

L'intento di valorizzare l'eguaglianza tra le parti mediante l'accordo è nel nostro ordinamento circostanza comune. Lo dimostra l'autonomia negoziale concessa ai privati nella determinazione dei loro interessi, patrimoniali e non patrimoniali, indicativa di un sistema che privilegia (e non comprime) la volontà dei soggetti. Nel caso specifico, sono diverse e, a mio avviso, non sindacabili nel merito, le ragioni che possono indurre i genitori a decidere di trasmettere un solo cognome al proprio figlio anziché sottostare alla regola del doppio cognome. A

³⁴ All'indomani della pubblicazione della sentenza del 2022, il Ministero dell'interno ha adottato la circolare n. 63/2022 al fine di dare “attuazione alla predetta sentenza”. S. CECCHINI, *La circolare del Ministero dell'Interno n. 63/2022 tra (in)certezza anagrafica e tendenze ordinamentali*, in *Dir. pubbl.*, 2023, p. 893 ss. In senso critico verso la decisione della Corte Cost. v. L. OLIVERO, *Corte Costituzionale e cognome dei figli: le regole del caos*, in *Jus Civile*, 2022, p. 5 ss.

maggior ragione non vedo particolari problemi nel fatto che possono deciderne spontaneamente l'ordine.

Tuttavia, queste valutazioni non devono sottrarci dall'ammettere che la libertà di scelta del mono-cognome in particolare, potrebbe continuare a nascondere una forma latente di disparità di genere. Questa volta, tra l'altro, non solo a sfavore della madre in quanto donna ma a discapito di entrambe le parti. La previsione, infatti, si scontra con la tanto decantata funzione identitaria del cognome del figlio, se diamo per inteso che essa è assolta pienamente solo se espressione del duplice legame genitoriale. Così argomentando, è difficile poter affermare che l'invisibilità di uno dei genitori decretata in forma patizialia sia meno discriminatoria di un'invisibilità dettata da una regola sistematica³⁵. Mi pare esaustivo, al riguardo, l'esempio francese. In Francia, l'evoluzione normativa verso il doppio cognome è iniziata con la legge n. 1372/1985, la quale consentiva di aggiungere il cognome della madre a quello del padre ma solo *à titre d'usage*. Dopo avere attraversato varie tappe, è nel 2005 che i genitori acquisiscono il potere di scegliere se attribuire il cognome materno, paterno o entrambi secondo l'ordine da loro stabilito (Artt. 311-21 e 311-24 *Codè civil*)³⁶. Nel 2013 con ulteriore modifica, si è stabilito che in caso di disaccordo tra i genitori, notificato da uno dei due all'ufficiale di stato civile non più tardi del giorno della dichiarazione di nascita o, dopo la nascita, al momento del riconoscimento simultaneo del figlio, quest'ultimo adotti i cognomi di entrambi i genitori (nel caso di più cognomi, si prende solo il primo), disposti alfabeticamente³⁷. In Spagna, invece, vige la regola del doppio cognome obbligatorio (art. 109 *Código Civil*). Ognuno porterà il primo cognome di entrambi i genitori nell'ordine da loro stabilito. In caso di disaccordo, è attribuito al figlio il primo cognome del padre insieme al primo cognome della

³⁵ Così si è espresso OLIVERO, *Eguaglianza e doppio cognome: un intreccio possibile*, cit., p. 1102.

³⁶ In Francia la disciplina dell'attribuzione del cognome ai figli è stata modificata progressivamente: *Loi 4 mars 2002 n. 304, relative au nom de famille*; *Loi 18 juin 2003 n. 516, relative à la dévolution du nom de famille*, c.d. *Loi Raffarin*; *Ordonnance 4 juillet 2005 n. 759, portant réforme de la filiation*. Attualmente è stabilita dagli artt. 311-21 – 311-24 del *Codè Civil*.

³⁷ L'art. 311-21 del *Codè civil* è stato modificato dalla *Loi 17 mai 2013 n. 404, ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*.

madre. Ebbene, un'indagine condotta a distanza di circa dieci anni dalla novella normativa, una soglia superiore all'80% dei nuovi nati in Francia continuava a portare il solo cognome paterno, diversamente dagli ordinamenti in cui si è imposto il doppio cognome e la libertà esiste solo per l'ordine ove, tra l'altro, pare prevalere il cognome della madre, preposto a quello del padre³⁸.

A contrario, andrebbe, però, sottolineato che l'attenzione verso la parità genitoriale e il rispetto dell'identità personale del figlio, ancorata ad entrambi i rami familiari, non deve essere estremizzata al punto da ritenere che sia sempre la soluzione più opportuna. A bene vedere, il metodo dell'automatismo spagnolo, senza previsione di deroga alcuna, non protegge *ex se* l'interesse superiore del minore laddove possa arrecargli un pregiudizio (si pensi al caso in cui l'uso del cognome materno e/o paterno sia manifestatamente pregiudizievole in quanto legato a un gruppo familiare di malviventi o di una associazione mafiosa) ovvero escluda la possibilità di conferirgli un vantaggio (per esempio nell'uso esclusivo di un cognome di nota fama). Talvolta l'attribuzione convenzionale di un solo cognome potrebbe risultare la scelta più idonea proprio al fine di proteggere o valorizzare l'identità personale del figlio³⁹.

³⁸ Per una più accurata indagine sul punto v. B. TEYSSIÉ, *Droit des personnes*, Lexis Nexis, 2020, p. 324.

³⁹ In senso contrario AL MUREDEN, *Il cognome tra autonomia dei genitori e identità personale del figlio*, cit., p. 1098 ss. ove si legge che "Appare opportuno, pertanto, che il legislatore, nel momento in cui sarà chiamato a confermare ed attuare il principio espresso dalla Corte costituzionale, imprima alla regola dell'attribuzione del doppio cognome un carattere di obbligatorietà, escludendo la possibilità di derogare ad essa sulla scorta di un mero accordo dei genitori e circoscrivendo l'attribuzione di un solo cognome a fattispecie nelle quali sia ravvisabile un interesse oggettivo del minore contrario all'attribuzione del cognome completamente rappresentativo di entrambi i genitori. Diversamente, infatti, si rischierebbe di affidare la piena attuazione del diritto identità personale del figlio ad una scelta dei genitori, i quali pur rispettando il principio di parità, finirebbero per ricreare di comune accordo e su basi paritarie quell'oscuramento di una parte dell'identità dal figlio (e di uno dei genitori) che caratterizzava il contesto normativo dominato dalla regola tradizionale dell'attribuzione esclusiva del cognome paterno". Nello stesso senso OLIVERO, *Eguaglianza e doppio cognome: un intreccio possibile*, cit., p.1103: "se il cognome in sé deve essere ispirato all'idea dell'equi-importanza dei due rami genitoriali è difficile immaginare un esito diverso dal doppio cognome. Viceversa, se è sufficiente che il cognome sia l'esito di un metodo paritario, anche dopo l'ultima sentenza un solo cognome potrà bastare. Ma andrà accompagnato da un atto di fede, perché si dovrà davvero credere - al di là degli

Inoltre, anche volendo ipotizzare di escludere la derogabilità della regola del doppio cognome “salvo i casi in cui sussiste una giusta causa”, tale ultimo inciso impone un rimando ineludibile alla valutazione di merito del giudice. Così facendo, si verrebbe in primo a luogo a creare una sospensione lungo tempo dell’atto di nascita nelle more del giudizio. Altresì, l’esito favorevole dell’istanza non sarebbe affatto scontato. Penso al caso in cui i genitori ritengono opportuno per il figlio adire il giudice al fine di escludere l’uso di entrambi i cognomi, in quanto il loro connubio creerebbe un suono non volgare ma semplicemente cacofonico. Ebbene, proprio al fine di ridurre i contenziosi, ritengo preferibile lasciare libertà alle parti, in modo che talune delle questioni meramente bagattellari – il cui giudizio potrebbe non soddisfare l’interesse dei genitori e conseguentemente dei figli – possano trovare una soluzione pattizia senza la necessità di rivolgersi all’organo giudicante. Senza dimenticare, che la regola del doppio cognome supplisce sempre e comunque in caso di mancato accordo. Pertanto, l’autonomia delle parti, letta sotto questa prospettiva e accolta nel nostro ordinamento, non mortifica ma semmai tiene conto concretamente del *best interest child*, oltre al fatto che deflaziona istanze giudiziali dall’esito incerto ed evita disuguaglianze, come spesso è avvenuto e continua ad avvenire in Spagna.

In definitiva, per comprendere se la decisione della Corte di non interferire sulle scelte discrezionali dei genitori sia la più opportuna e ragionevole⁴⁰, andrebbe deciso se da un lato, il cognome in sé considerato debba essere ispirato all’idea di preservare equamente entrambi i rami genitoriali o, dall’altro, se è sufficiente che il cognome (doppio o singolo) sia l’esito di un metodo paritario. Nel primo caso, l’esito è raggiungibile solo mediante l’attribuzione obbligatoria del doppio cognome; nel secondo caso, come io penso, anche l’uso di un solo cognome, in quanto frutto di una decisione negoziale, sarebbe plausibile, purché discenda da una manifestazione di volontà consapevole, volontaria e scevra da qualsivoglia condizionamento e/o suggestione.

espedienti retorici - che quello scelto dei genitori incarna la loro stessa volontà di essere rappresentati entrambi, nel rapporto con il figlio, dal cognome di uno di loro soltanto. Bisogna cioè credere che un genitore abbia liberamente scelto di rendersi invisibile con buona pace dei propri diritti, e passi; ma anche dei diritti identitari dei figli”.

⁴⁰ Il principio di ragionevolezza dovrebbe essere sempre la guida per la risoluzione dei conflitti G. PERLINGIERI, *Profili applicativi della ragionevolezza nel diritto civile*, Napoli, Esi, 2015, p. 56.

4.2. *Secondo punto: la tutela dell'identità familiare tra i fratelli germani e l'esigenza di evitare l'effetto moltiplicatore*

Il punto di interesse ha ad oggetto un duplice monito che nell'occasione la Corte rivolse al legislatore.

In primo luogo, rimetteva alla valutazione del legislatore “l'interesse del figlio a non vedersi attribuito – con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare – un cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle”.

Sul suddetto profilo la soluzione da adottare, come stesso suggerito dalla Corte costituzionale, sarebbe quella di prevedere una regola che renda vincolante la scelta del cognome attribuito al primo figlio rispetto ai figli successivi della stessa coppia, allo scopo di garantire che i fratelli germani abbiano il medesimo cognome. La scelta operata per il primogenito dovrebbe, dunque, essere irrevocabile, tale da estendersi ai successivi figli della coppia.

Tuttavia, malgrado queste indicazioni, in assenza di una previsione normativa, i servizi anagrafici non possono impedire che al nuovo nato o alla nuova nata possa essere attribuito un cognome diverso da quello attribuito a fratelli e sorelle nati in precedenza.

La questione non è di poco conto in quanto porta con sé svariate esigenze. Intanto quella di garantire una certezza identificativa dei discendenti nell'ambito della famiglia nonché quella di protezione della continuità dei rami familiari, in modo che ciascun figlio possa riconoscere il legame di ascendenza e conseguente discendenza con i genitori e con gli altri fratelli germani.

In secondo luogo, si auspicava un “impellente” intervento per impedire che l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori comportasse, nel succedersi delle generazioni, un meccanismo moltiplicatore lesivo della funzione identitaria del cognome. Al proposito, un'indicazione di massima della Corte ha esaltato l'autonomia dei genitori, indicando l'opportunità di una scelta da parte del genitore – titolare del doppio cognome – di scegliere quello che vuole sia rappresentativo del rapporto genitoriale.

Inutile dire che anche su questi punti non vi è traccia di una regolamentazione.

Sicuramente, l'aspetto più complesso da gestire è proprio quello che vuole evitare l'effetto moltiplicatore dei cognomi. Avremo presto una crescita dei cognomi in maniera esponenziale: la prossima gene-

razione di figli avrà due cognomi, la seconda quattro, la terza otto e via discorrendo. Il problema, oltretutto, è già attuale, basti citare i soggetti riconosciuti dall'altro genitore, con l'aggiunta del secondo cognome, successivamente alla nascita ai sensi dell'art. 262, comma 3, c.c.; oppure il caso di una coppia formata da un genitore straniero il cui cognome è composto legittimamente da più elementi. Viene da sé che anche solo a livello anagrafico si porrebbero questioni di non poco conto (complessità delle trascrizioni negli atti pubblici, di sottoscrizione degli atti, di indicazione nei documenti di identità e nel codice fiscale, ecc.). Non deve stupire che, anche in tali circostanze, l'indirizzo riferito dai servizi demografici – non essendovi un espresso divieto – è quello secondo cui il genitore che avesse già un cognome composto da più elementi dovrà trasmettere l'intero cognome e non una sola parte di esso.

In questa situazione di stallo legislativo, è naturale che l'interprete, ponendosi in una prospettiva di *iure condendo*, continui ad interrogarsi sulla soluzione che più soddisfi la necessità di preservare da un lato, l'identità personale e familiare delle generazioni future, dall'altra, che eviti una serie di criticità legate all'incertezza anagrafica.

Così ragionando, dobbiamo sicuramente escludere che ciascun genitore possa trasmettere tutti i suoi cognomi ovvero che la previsione di un numero massimo di cognomi da attribuire al figlio renda, comunque, poco agevole una serie di adempimenti di natura anagrafica, come accade in Portogallo dove i genitori sono liberi di scegliere quali e quanti cognomi mettere, fino a un massimo di quattro. Auspicabile sarebbe la trasmissione di un solo cognome per ciascun genitore in modo che la risultanza, nonostante l'avanzare delle generazioni, sia sempre il numero di due cognomi.

Evidentemente la modalità di trasmissione del cognome potrà avvenire mediante un criterio convenzionale, che privilegia la scelta volontaria di ciascun genitore, oppure un criterio oggettivo preventivamente determinato, come, tra gli altri, la trasmissione del solo primo cognome di ciascun genitore⁴¹. Sicuramente quest'ultimo criterio si fa apprezzare per il fatto di offrire maggiori garanzie di equità e certezza nei rapporti, oltre che deflazionare a monte eventuali conteziosi futuri

⁴¹ La tesi si può apprezzare nelle puntuali riflessioni di BARBA, *Il cognome paterno e la disparità di genere. Una proposta in vista della attesa decisione della Corte Costituzionale*, cit., p. 21.

tra i genitori in mancanza di accordo. Tuttavia, potrebbe non soddisfare l'esigenza identitaria per le generazioni future, laddove i genitori ravvisino la loro memoria storica in un cognome rispetto all'altro e si trovino invece obbligati *ex lege* a trasmettere un altro cognome solo perché indicato numericamente come il primo.

A ragione, se si optasse per il criterio oggettivo secondo cui si può trasmettere soltanto il primo cognome di ciascun genitore, si dovrebbero, allora, prevedere almeno due correttivi: *a)* attribuire a ciascuna persona il potere di domandare, una volta raggiunta la maggiore età (o abbassando la soglia ai 16 anni), l'inversione dell'ordine dei propri cognomi; *b)* non impedire in assoluto al genitore di usare il secondo cognome in luogo del primo nel superiore ed esclusivo interesse del figlio. Formula che, mi rendo conto, lascia molto margine discrezionale all'interprete e potrebbe, comunque, determinare incertezze per la complessità della questione.

La situazione è decisamente complessa ed è altrettanto evidente che ciascuna scelta implica il sacrificio di taluno degli interessi in gioco. È, però, indubbio che la presenza di una regola in materia andrebbe ad eliminare la situazione di profonda incertezza e di disordine nel sistema ordinamentale vigente.

4.3. Terzo punto: la mancanza di accordo tra i genitori sull'ordine dei cognomi

Attestata la regola secondo cui le parti hanno libertà di scelta nell'ordine dei cognomi, il problema emerge in caso di mancato accordo sull'ordine dei cognomi. Non essendovi una norma specifica a disciplinare il caso concreto, l'effetto è quello di immediato rinvio al sindacato discrezionale del giudice mediante l'applicazione degli art. 316, comma 2 e 3 e artt. 337 *ter*, *quater*, *octies* c.c., con riferimento alle situazioni di crisi di coppia volte a dirimere il contrasto tra i genitori su scelte di particolare rilevanza riguardanti i figli⁴².

La formulazione generica della sentenza della Corte Costituzionale,

⁴² F. DANOVÌ, *Il nuovo rito delle relazioni familiari*, in *Fam. e dir.*, 2022, p. 837; M. DOGLIOTTI, *La riforma della giustizia familiare e minorile: dal tribunale per i minorenni al tribunale per le persone, i minorenni, le famiglie*, *ibidem*, p. 333; F. TOMMASEO, *La nuova giustizia familiare: le norme di legge ordinaria previste dalla riforma*, *ibidem*, p. 422.

come ovvio che sia, avrebbe avuto bisogno di un sostegno normativo volto ad indicare la regolamentazione specifica in materia. Invece, in questa condizione di incertezza, giunge spontaneo domandarsi quale soluzione, conforme ai principi europei e costituzionali, possa risultare la più ragionevole e adeguata nel *best interest of the child*⁴³. Non viene a sostegno di questa problematica neppure la valorizzazione del principio di ascolto del minore, il quale difficilmente sarà in grado di addurre ragioni plausibili circa l'ordine dei cognomi da utilizzare, con buona pace della immediatezza della formazione dell'atto di nascita⁴⁴.

L'argomentazione ci spinge, allora, verso la previsione di un criterio oggettivo, il quale avrebbe il vantaggio di dirimere la controversia in maniera diretta ed immediata senza dover adire il giudice. Tale criterio non può, per ovvie ragioni, essere quello di stabilire che il primo cognome sia quello del padre o della madre. La scelta di genere finirebbe con il legittimare un nuovo meccanismo di prevalenza, e dunque di disparità, di uno dei due componenti della coppia sull'altro. Allo scopo di superare questa difficoltà una soluzione che potrebbe apparire come coerente, considerando l'esperienza di altri ordinamenti giuridici (Francia e Belgio), è di affermare che in difetto di una diversa scelta dei genitori, il figlio assume i due cognomi in ordine alfabetico⁴⁵. Scelta siffatta, che in prima analisi può risultare la più equa, può invece sollevare perplessità nel lungo termine quando i cognomi, le cui iniziali coincidono con le ultime lettere dell'alfabeto, potrebbero essere destinati a scomparire nel succedersi delle genera-

⁴³ In punto di interpretazione del "superiore interesse del minore" la bibliografia è molto ampia. V. tra gli altri, A.C. DI LANDRO, *Best interest of child e tutela dei minori nel dialogo tra legislazione e giurisprudenza*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, p. 451 ss.; M. IOVANE, *The best interest of the child: il cammino dei diritti del minore a trent'anni dalla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. La prospettiva giusprivatistica*, in *Dir. succ. fam.*, 2022, p. 445 ss.; E. QUADRI, *L'interesse del minore nel sistema della legge civile*, in *Fam. dir.*, 1999, p. 80 ss.; R. SENIGAGLIA, *Minore età e contratto. Contributo alla teoria della capacità*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 155 ss.; V. SCALISI, *Il superiore interesse del minore. Ovvero il fatto come diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, p. 405 ss.

⁴⁴ V. al riguardo CALVIGIONI, *La nuova disciplina del cognome: il ruolo dell'ufficiale dello stato civile*, cit., p. 891; SESTA, *Le nuove regole di attribuzione del doppio cognome tra eguaglianza dei genitori e tutela del figlio*, cit., p. 878.

⁴⁵ BARBA, *Il cognome paterno e la disparità di genere. Una proposta in vista della attesa decisione della Corte Costituzionale*, cit., p. 19.

zioni. Al fine di evitare questo inconveniente è stato in dottrina suggerito di prevedere altro criterio di scelta che ricade sul cognome meno diffuso o più raro⁴⁶. Soluzione che per quanto apprezzabile in un'ottica di conservazione della ricchezza cognominale del nostro paese, ha quale inconveniente quello di determinare un appesantimento e una lungaggine nella procedura, nonostante la digitalizzazione abbia reso più snelli gli adempimenti dei servizi demografici, tra cui quello che consentirebbe la verifica della distribuzione geografica dei cognomi. Il criterio alfabetico, comunque, non è l'unico. In Lussemburgo, per esempio, ci si affida al sorteggio⁴⁷. In tal caso, si dovrebbero determinare esattamente le modalità di svolgimento della procedura e indicare il soggetto preposto (verosimilmente l'ufficiale di stato civile). Inoltre, si potrebbe accogliere altra ipotesi, ovvero l'esperimento di un tentativo di mediazione come condizione di procedibilità in giudizio⁴⁸. Almeno in linea astratta, il rimedio così formulato potrebbe disincentivare gli interessati ad agire in un successivo giudizio e si dovrebbero, così, ridurre i tempi di formazione dell'atto di nascita sospeso da parte dell'ufficiale di stato civile.

5. Una sola dichiarazione di illegittimità non basta

Tirando le file di questa breve trattazione, per onestà intellettuale, va detto e rimarcato che nessuna delle criticità elencate vuole essere un tentativo di sminuire l'importanza della decisione della Corte Costituzionale. È indubbio che la modifica della disciplina del cognome

⁴⁶ In tal senso OLIVERO, *Eguaglianza e doppio cognome: un intreccio possibile*, cit., p. 1106.

⁴⁷ Questa modalità è stata inizialmente proposta nel DDL S. 131 della XIX^a legislatura di iniziativa della Senatrice Maiorino, recante Disposizioni in materia di attribuzione di cognome, in cui si afferma che sarà il giudice a procedere al sorteggio, in caso di conflitto dei genitori e successivamente all'ascolto del figlio minore, senza che si addivenga ad una soluzione condivisa volta a dirimere la controversia tra i genitori. Il rimedio, pur oggettivo, andrebbe ad ingessare oltremodo la procedura, determinando più rischi come quello di sovraccaricare i Tribunali e quello di sospendere la formazione dell'atto di nascita.

⁴⁸ Così ha correttamente osservato G. MAGGIO, *Trasmissione del cognome ai figli e gestione del disaccordo tra i genitori: attualità e prospettive*, in *Dir. succ. fam.*, 2024, p. 64.

dei figli è stata una occasione importante per realizzare quel cambiamento capace di conformare il diritto vigente alla legalità costituzionale e internazionale. Questo rimane sicuramente un punto fermo di approdo per il nostro ordinamento in materia di attribuzione del cognome ai figli. Tuttavia, sarebbe errato affermare che il percorso verso l'uguaglianza del padre e della madre in ambito familiare – più latamente inteso come percorso verso la parità di genere – sia stato compiuto e pertanto concluso.

L'incertezza applicativa si riverbera, da un punto di vista concreto, sull'uso del cognome della madre, pur in maniera indiretta. Sotto questo profilo, per avere un quadro il più fedele possibile alla realtà sociale, pare inevitabile affidarci ai numeri. I dati statistici, pur andando letti con le opportune cautele, ci dimostrano che siamo ancora lontani da risultati soddisfacenti⁴⁹. Ciononostante, i dati vanno interpretati in un'ottica di fiducia in quanto mostrano, nell'avanzare del tempo, una lieve crescita dell'uso del doppio cognome. Tra i nuovi nati in Italia il doppio cognome nel 2023 è stato registrato sul 6,2%, dato sconsolante, ma comunque raddoppiato rispetto al 2020. Questo è già un indice importante, in quanto ci dimostra come la formulazione della nuova regola del 2022, rispetto a quella del 2016, è più efficace. L'aumento, oltretutto, si avverte in tutte le aree geografiche. Sicuramente l'incentivo all'uso del cognome della madre è maggiormente sentito per i primi figli e va scemando per i secondi e terzi. La ragione è di facile comprensione in quanto ricade sulla necessità di non creare differenze anagrafiche tra fratelli, sebbene tale difficoltà si spera essere, almeno in questo caso, agilmente superabile con l'istanza di modifica del cognome alla Prefettura. È probabile, però, che questo ulteriore adempimento scoraggi, per il momento, i genitori. Altro dato curioso ma non così sorprendente è che a scegliere di dare il doppio cognome sono in percentuale maggiore le famiglie non coniugate mentre le coppie sposate tendono ad attribuire perlopiù un solo cognome (di regola quello paterno), rimanendo ancorate alla tradizionale regola codicistica.

Per completezza va detto che in questo tempo, da più parti in Parlamento, non sono mancate delle proposte di legge⁵⁰ ma come spesso

⁴⁹ Consulta www.istat.it.

⁵⁰ Non è possibile in questa sede procedere all'analisi delle svariate proposte di legge in materia, presentate negli ultimi anni. È possibile citare, oltre al DDL S. 131 dell'attuale legislatura, talune della legislatura precedente (XVIII): il S. 170 con

accade, taluni istituti cardine nella nostra tradizione giuridica, rimangono refrattari al cambiamento. Il cambiamento necessita di un tempo più o meno lungo di “decantazione” per essere metabolizzato. Tutto questo non senza conseguenze. Accade spesso che le persone dinanzi ad una condizione giuridica di incertezza, si affidino alla regola comune conosciuta e tramandata negli anni, contribuendo in maniera indiretta a “conservare” quella disuguaglianza che, invece, in principio si credeva eliminata. In questo senso, tanta strada è stata fatta ma tanta ancora è da farsi, soprattutto a livello normativo. Ritengo, però, che il passare del tempo aiuterà inevitabilmente ad acquisire una maggiore consapevolezza dell'importanza che ha il cognome in termini rappresentativi di entrambi i genitori, determinando una continua crescita e normalità nell'uso del doppio cognome.

MARIA LUISA CAVINA E FLAMINIA MONTEMAGGIORI

GENDER GAP ASSICURATIVO NELLE CONOSCENZE E
NEI RUOLI FAMILIARI E SOCIALI:
STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

MARIA LUISA CAVINA

Buongiorno a tutte e a tutti, grazie a UniCA per l'invito.

L'obiettivo di colmare il *Gender gap* assicurativo è tra i più sfidanti.

Sappiamo bene non solo che le conoscenze e le competenze della popolazione – specie del genere femminile – sono particolarmente esigue, in quanto finanziariamente più vulnerabile e meno abituato a gestire autonomamente i propri risparmi, ma anche che non esiste una formula magica che sia buona per tutti per la diffusione dell'educazione assicurativa.

Ci sono tante realtà, tanti gruppi di destinatari diversi, accomunati da bisogni simili ma non necessariamente uguali e, soprattutto, non ugualmente predisposti e non ugualmente raggiungibili.

Non ho la pretesa di dare ricette: desidero condividere con voi alcune riflessioni sull'esistenza del *gender gap* come sfida particolare e specifica per chi fa educazione assicurativa, con qualche *focus* sui principali *bias*, sulle situazioni di svantaggio delle donne come decisori finanziari e sui *gap* esistenti nelle professioni.

La constatazione dello scarso livello di competenze assicurative si basa su una serie nutrita di elementi e di evidenze.

Significativi in proposito i risultati dell'Indagine 2021 commissionata da IVASS a Doxa-Università Bicocca su conoscenze e comportamenti assicurativi degli italiani.

Si è trattato della prima indagine del genere in campo assicurativo e ci ha restituito una fotografia piuttosto cruda dello stato di fatto ma ci ha fornito un primo strumento di misurazione del grado di alfabetizzazione assicurativa.

Ne è emerso un indice complessivo sotto la sufficienza (54/100) e un indice specifico sul livello di conoscenze assicurative decisamente insoddisfacente (30/100), sia per le conoscenze di base (40/100, indagate partendo dai tre concetti tipici di premio, franchigia e massimale) sia soprattutto per quelle dei prodotti assicurativi (un terrificante 20/100).

Il dato di fatto è che uomini e donne, giovani e adulti, settentrionali e meridionali, sono accomunati da risultati insoddisfacenti. C'è però un aspetto interessante: le donne, in netto svantaggio nello *score* dell'indice di conoscenza, se la giocano alla pari nell'indice di avversione al rischio.

Se è così – ed è così – secondo logica le donne non sono meno propense a capire l'importanza dell'assicurazione. Anzi, dallo studio emerge che il genere femminile nutre maggiori preoccupazioni riguardo a una serie di rischi, primo fra tutti quello legato alla salute. *Tuttavia, tra percezione del rischio e comportamento pratico – ad esempio, decisione di assicurarsi – c'è un grande disallineamento e questo per una serie di ragioni.*

Primo, *l'appartenenza di genere influenza la propensione a percepirsi competenti – e quindi autonome, autosufficienti*: in altre parole, il cosiddetto “*bias dell'overconfidence*” colpisce molto più gli uomini che le donne, le quali spesso in campo finanziario sono affette dal problema contrario, cioè si sottovalutano e, anche quando sanno, hanno scarsa fiducia in sé stesse e pensano di non sapere abbastanza.

Secondo aspetto, collegato al primo: *di rado le donne hanno il ruolo di decisori finanziari nel nucleo familiare* e quando accade è quasi sempre perché sono single, vedove o divorziate.

Un dato suggestivo, tra i tantissimi che si è soliti citare: *solo il 37% dei ricorsi presentati nel 2023 all'Arbitro bancario (15.816) e a quello Finanziario (963) è presentato da donne*, dato sottolineato con preoccupazione nella relazione 2023 ACF dalle cui decisioni emerge che *solo il cliente uomo viene profilato* – mediante la somministrazione del questionario per valutare il profilo dell'investitore – *anche laddove si tratti di investimenti formalmente cointestati* (circostanza che apre, tra l'altro, a considerazioni circa la correttezza di tali comportamenti e alle possibili conseguenze che potrebbero derivarne in tema di responsabilità dell'intermediario).

Del resto, il settore finanziario risente di un bacino di professionalità ancora prevalentemente maschile – *dunque, con uomini che si rivolgono a altri uomini* – anche se cominciano a esserci segni di cambiamento, ad esempio nelle professioni.

Dai dati OCF le consulenti iscritte nell'Albo cominciano ad aumentare (con un pur timido +2,7% tra 2022 e 2023). Nell'intermediazione assicurativa, le donne impiegate nel personale di agenzia sono in realtà moltissime – anzi prevalenti – ma ancora molto poche come agenti. I dati RUI (Registro degli intermediari assicurativi) ci dicono

che le *donne agenti e broker* sono *poco meno di un quarto degli iscritti*: vale a dire il 22% rispetto al 78% degli iscritti di sesso maschile.

È vero tuttavia che diverse imprese stanno varando programmi di formazione e di supporto per queste figure professionali, proprio allo scopo di irrobustirne la presenza.

FLAMINIA MONTEMAGGIORI

Qualcosa si muove anche sul fronte della presenza femminile negli organi di vertice delle compagnie.

Molti di voi conosceranno la ricerca confluita in un Quaderno IVASS nel 2022 che ha indagato la presenza delle donne nei *board* delle compagnie di assicurazione. L'analisi, riferita al 2019, rivelava l'assenza/scarsa presenza di donne (in media, meno di un quinto dei membri) nei consigli di amministrazione delle imprese e la prevalenza spiccata degli uomini nei ruoli apicali di amministratore delegato e presidente.

L'analisi si chiudeva con un'indicazione di *policy*: l'adozione di misure, anche di natura regolamentare, a sostegno della presenza femminile negli organi di vertice delle imprese di assicurazione italiane intesa come spinta a riequilibrare la composizione di genere di tutte le compagnie – soprattutto quelle non quotate, per le quali la sotto-rappresentazione delle donne è particolarmente accentuata – e come leva determinante per affrontare con successo le sfide strategiche per il futuro del settore.

L'indagine assume dunque il valore di un punto di partenza, perché successivamente un decreto del Ministero delle imprese e del *made in Italy* sui requisiti di *fit and proper* ha previsto che il genere meno rappresentato sia presente per non meno del 33% tra i componenti dei *board* assicurativi. *La riedizione dell'indagine ci porterà dunque parecchie novità.*

Un sentore di buon auspicio deriva dalle risultanze dell'ultimo Rapporto sulla *Corporate Governance* delle società italiane quotate in Borsa pubblicato a luglio dalla CONSOB da cui emerge la riduzione dello squilibrio di genere negli organi di vertice, con un rafforzamento della presenza femminile che nel 2023 è salita al 43,1% negli organi amministrativi e al 41,3% negli organi di controllo. Sebbene il numero di incarichi di vertice affidati a donne sia in crescita, le donne

restano minoritarie nelle posizioni apicali, come amministratore delegato e presidente, rivestendo perlopiù l'incarico di amministratore indipendente (75% dei casi).

A testimonianza della crescente sensibilità e attenzione sul tema, ricordo infine che nel 2024 è stato rinnovato per altri 5 anni ed esteso all'IVASS l'Osservatorio inter-istituzionale (tra Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consob e Banca d'Italia) volto a promuovere la partecipazione femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società italiane, sulla linea di quanto si registra a livello nazionale: l'Italia si è infatti data una Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 quale punto di riferimento per l'attuazione delle iniziative del PNRR.

MARIA LUISA CAVINA

Fatta la diagnosi – abbiamo un gap rilevante di alfabetizzazione assicurativa ed è anche un gender gap – c'è da stabilire la terapia.

Prima cosa: non basta la protezione, ci vuole anche l'autoprotezione.

Per preservare i consumatori da incidenti di percorso non basta la vigilanza, che è il tipico apparato di protezione offerto da un sistema regolamentato come quello assicurativo.

La vigilanza è necessaria ma non è sufficiente.

Occorre che ciascuno acquisisca un pur basico livello di autonomia e di capacità di orientarsi, un bagaglio base di conoscenze per compiere scelte consapevoli e razionali.

Seconda cosa: come stimolare le persone all'autoprotezione?

Qui non si tratta di trasmettere "nozioni", ma di ingaggiare le persone e far scattare l'interesse, scardinare luoghi comuni e distorsioni cognitive.

La materia assicurativa non è solo poco conosciuta, ma è generalmente ritenuta ostica e poco appetibile, piena di termini tecnici, anche controintuitivi (pensiamo al "premio").

C'è poi da dire che per quanto riguarda *i prodotti assicurativi la complessità non è dovuta solo alla loro varietà ma anche a come sono scritti*, tant'è che al riguardo IVASS ha attivato nel tempo *diverse iniziative* (fra tante, l'indagine 2023 sulla chiarezza di un target di circa 30 prodotti infortuni e la recente iniziativa normativa IVASS di sem-

plificazione e razionalizzazione dell'informativa precontrattuale dei contratti assicurativi).

Ma torniamo al punto. Per ingaggiare le persone serve un ponte, e il ponte è il linguaggio.

*Il linguaggio che si usa per l'educazione assicurativa deve essere chiaro e semplice, ma non semplicistico e banalizzante. Altrimenti può produrre effetti collaterali di *overconfidence*, o la sottovalutazione del bisogno di una consulenza professionale e condurre a scelte "fai da te" con effetti davvero indesiderati.*

Per questo, negli ultimi 3 anni in IVASS abbiamo investito molto sul linguaggio, con l'obiettivo di accorciare le distanze tra le persone e la "tecnica":

- ✓ Abbiamo rinnovato completamente le nostre collane di materiali: 7 Guide pratiche, le "Guide assicurative in parole semplici" e i 3 Quaderni didattici per i diversi ordini di studio, più le corrispondenti Guide per i docenti. Lo stile comunicativo è semplice e diretto, pensato per suscitare interesse in coloro che di assicurazioni non sanno nulla grazie a un approccio facile e chiaro. Sono disponibili in formato digitale e, a richiesta, in formato cartaceo.
- ✓ Nel 2024 abbiamo prodotto e pubblicato una serie di 10 podcast "Te lo Assicuro!" presente su tutte le principali piattaforme: Amazon Music/Audible, Apple Podcast, Deezer, Spotify, Spreaker e Youtube. Per chi vuole conoscere come funzionano le assicurazioni, esperti dell'IVASS rispondono alle domande dei consumatori e aiutano a comprendere le polizze più comuni e quelle più complesse.
- ✓ Abbiamo realizzato webinar per i docenti, videogame, quiz, video pillole... insomma un'offerta che cerchiamo di rendere sempre più vasta e utile. Lavoriamo con gli altri membri del Comitato EDUFIN, *in primis* con Banca d'Italia, con le Università, con i Comuni, con le Associazioni.
- ✓ Come membri del Comitato EDUFIN, siamo parte attiva nel farne un *Hub* di riferimento a disposizione dei cittadini a cui guardare per distinguere l'offerta educativa di qualità. È, credo, il miglior servizio che possiamo rendere alla comunità per onorare il nostro ruolo di istituzione pubblica.
- ✓ Cerchiamo di sfruttare al meglio la prossimità attraverso protocolli di collaborazione con soggetti radicati nei diversi terri-

tori: un esempio fra tutti quello sottoscritto con la Fondazione Tancredi, a Potenza e quello con UNIFI.

- ✓ Oggi la nostra punta di diamante è il progetto “Assicurati il futuro: IVASS Roadshow”, un’iniziativa di educazione assicurativa partita nella primavera di quest’anno e rivolta alle scuole secondarie di secondo grado per avvicinare i ragazzi al mondo delle assicurazioni.

Due ore di test, di video e di lezione interattiva in presenza, durante le quali i nostri esperti sono in aula con ragazze e ragazzi e li mettono alla prova facendoli imparare giocando. Il quiz finale – gestito in diretta grazie all’app Kahoot – decreta ogni volta i tre migliori classificati, che vengono premiati con il trofeo IVASS Roadshow.

L’iniziativa è partita in Veneto, ha già avuto molte tappe e toccherà tutte le Regioni d’Italia.

Non è un caso che sia rivolta alla scuola. La scuola oggi è la sfida principale – non solo per IVASS ma per tutte le istituzioni che lavorano per sviluppare l’educazione assicurativa, finanziaria e previdenziale – perché è il laboratorio per eccellenza in grado di raggiungere tutti i nostri giovani e per realizzare finalmente un cambio di passo nei livelli di alfabetizzazione finanziaria, assicurativa e previdenziale del nostro Paese.

Concludo per sottolineare come l’empowerment assicurativo e più in generale finanziario rappresenti la base per l’indipendenza delle donne da odiose forme di violenza economica, domestica e di genere ed un fondamentale fattore di democrazia e di tutela individuale e sociale. Per questo motivo, l’IVASS assegna un particolare valore a iniziative come quella cui abbiamo avuto l’opportunità di partecipare oggi. Grazie!

STEFANIA CAVALIERE

IL *GENDER EQUALITY PLAN* COME STRUMENTO DI MONITORAGGIO E ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI GENERE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il *Gender equality plan* e la sua attuazione nelle Università. – 3. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

Il tema dell'uguaglianza tra uomo e donna presenta, come si è rilevato in questo interessante convegno, ancora numerosi aspetti di fragilità. Le iniziative condivise, tuttavia, possono essere una strategia vincente per permettere di elaborare e dare il via ad azioni capaci di assicurare un vero sistema di inclusione che, nondimeno, sia soprattutto concreto (perché i grandi discorsi sull'argomento sono tanti, ma i fatti, purtroppo, ben pochi!).

Mi occuperò della eguaglianza uomo donna nelle Università evidenziando come questo tema abbia anche rilevanza per il diritto dell'economia.

La parità di genere si può ritenere, senza dubbio, un valore dell'UE, un diritto fondamentale, una importante componente della crescita economica e un principio chiave del pilastro europeo dei diritti sociali sancito dall'art. 2 del Trattato di Lisbona.

Occorre evidenziare che già dal 1998, la Commissione Europea ha introdotto il c.d. *gender mainstreaming*¹, una strategia orientata all'in-

¹ Sul *gender mainstreaming* E. LOMBARDO-M. FOREST, *The Europeanization of Gender Equality Policies: A Discursive-Sociological Approach*, in *Igarss* n. 1/2014, p. 1 ss.; P. MEIER, *The Dilution of the Ultimate Goal? Lessons from Gender Mainstreaming*, in P. SCHOLTEN-I. VAN BREUGEL (eds.), *Mainstreaming Integration Governance: New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*, Londra, Palgrave Macmillan, 2018, p. 171 ss.; S. NINATTI, *Azioni positive e discriminazioni per sesso nel diritto comunitario*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2000, p. 465 ss. L'obiettivo del *gender mainstreaming* è stato proclamato nel 1995 a Pechino alla IV conferenza mondiale sulle donne.

tegrazione delle questioni di genere in tutte le politiche e attività comunitarie e alla riduzione delle disparità tra uomini e donne, portata avanti da vari Programmi d'Azione per le pari opportunità e dai Programmi quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico (*Framework Programme for Research and Technological Development*), specifici per il mondo della ricerca che hanno favorito i temi legati al genere nei progetti a più ampio raggio e relativi a tutta la comunità scientifica e alle organizzazioni che producono e/o finanziano la ricerca.

Negli ultimi decenni l'UE ha compiuto notevoli progressi nel campo dell'uguaglianza di genere, nonostante ciò, però, a due decenni dall'inizio del XXI secolo, le disuguaglianze fra uomo e donna nei mercati del lavoro, nell'occupazione, nella qualità della vita e sul lavoro persistono².

Nell'ambito del programma di lavoro della Commissione europea, la parità di genere è, comunque, un'importante priorità politica, perseguita dalla nuova Strategia europea per migliorare il punteggio dell'indice sulla parità di genere nel nostro continente che, ancora, purtroppo, non è ottimale³.

Le questioni dell'uguaglianza uomo donna, peraltro, sono da considerare questioni legate all'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile⁴ dell'Agenda 2030⁵ e, quindi, alla realizzazione dei principi ESG⁶, in particolare, alla concretizzazione della lettera S di *Social* e

² Il rapporto Open polis (www.openpolis.it) evidenzia come nel 2022 si contavano in Unione europea circa 194 milioni di persone con un'occupazione, di cui poco meno di 104 sono uomini mentre circa 90 sono donne. Il rapporto Eurostat del 2022, invece, evidenzia che in Europa il 12,7% delle donne guadagna meno degli uomini, reperibile in www.ec.europa.eu.

³ La Strategia di cui sopra ha come obiettivi la parità di partecipazione e di opportunità nel mercato del lavoro, la parità retributiva e l'equilibrio tra vita professionale e vita privata.

⁴ Sul contributo dell'uguaglianza di genere per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, W.L. FILHO-M. KOVALEVA-S. TSANI et al., *Promoting gender equality across the sustainable development goals*, in *Environment, Development and Sustainability*, 2023, p. 25 ss.

⁵ Sottoscritta nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, reperibile in www.unric.org.

⁶ In generale, sul vasto e complesso tema degli ESG, *inter alia*, C. SARTORETTI-S. A. CERRATO, *Fattori ESG: profili costituzionali e riflessi applicativi diretti*, in *Giur. it.*, 2025, p. 1201 ss.; S. LANDINI, *Strategie sostenibili nel mercato assicurativo alla luce dei criteri ESG*, in A. ANTONUCCI-S. CAVALIERE-A. DAVOLA-G. LUCHENA (a cura di), *Sostenibilità, Finanza, Mercati, Ambiente (Spunti di riflessione)*, Bari, Cacucci Editore, 2025, p. 253

alla G di *Governance*, riguardanti, come si sa, la responsabilità sociale⁷ e la gestione delle istituzioni private e pubbliche⁸.

A causa delle specificità del settore della ricerca e del persistere di molti ostacoli strutturali che impediscono anche in questo campo la parità di genere, l'Istituzione europea ha evidenziato la necessità di promuovere soluzioni mirate per affrontare questo annoso problema nel mondo accademico.

Non a caso, nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza tra le misure a favore dello sviluppo e del rilancio economico dei Paesi dell'Unione sono previste anche quelle riguardanti l'eguaglianza di genere, comprese quelle attinenti al settore della ricerca, che si sono rivelate indubbiamente trasversali a quasi tutte le altre⁹ e capaci di fornire un contributo rilevante per un cambiamento strutturale e generazionale.

La Commissione, invero, attraverso le linee di indirizzo fornite per la redazione dei Piani ha favorito con forza le politiche di *Gender Equality*, promuovendo, in particolare, azioni per una maggiore istruzione e occupazione femminile. Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, la Missione 4 dedicata al settore dell'istruzione ed alla ricerca, per esempio, prevede investimenti per allargare il numero di donne coinvolte per l'appunto nell'istruzione e nella ricerca italiana.

L'accesso ai finanziamenti dei programmi del Piano, tuttavia, è

ss.; A. CLÉMENT-E. ROBINOT-L. TRESPÉUCH, *The use of ESG scores in academic literature: a systematic literature review*, in *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, 2023, p. 1 ss.; L. DONATO, *La lunga marcia dei fattori Esg. Tra regolamentazione e mercato*, in *Bancaria*, 2022, p. 35 ss.; M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in www.federalismi.it, maggio 2019, p. 2 ss.

⁷ La responsabilità o impatto sociale in senso ampio, riguarda soprattutto il rispetto dei diritti civili e lavorativi da parte delle imprese, con condizioni di lavoro adeguate e il rispetto di uguaglianza e inclusione. Tra gli altri, F. CAPRIGLIONE, *Responsabilità sociale d'impresa e sviluppo sostenibile*, in *Riv. trim. dir. ec.*, suppl. n. 4, 2022, p. 6 ss. Circa la sostenibilità sociale nell'economia, P. CORRIAS, *Il mercato come risorsa della persona vulnerabile*, in ID. (a cura di), *I soggetti vulnerabili nella disciplina comune e nei mercati regolamentati*, Napoli, Esi, 2022, p. 14 ss.

⁸ La gestione aziendale, secondo i criteri ESG deve essere ispirata a buone pratiche e a principi etici, nella retribuzione e nei processi decisionali e nel rispetto dei diritti di tutti gli *stakeholder*, F. BATTISON-L. PEROTTI, *ESG, etica e risorse umane per la sicurezza sul lavoro*, Milano, Wolters Kluwer, 2024, p. 6 ss.

⁹ A. LORENZETTI, *PNRR e (dis)eguaglianza di genere: la grande illusione?*, in *La Magistratura*, agosto 2022, p. 68 ss.

consentito solo a quegli enti di ricerca e ad altri soggetti pubblici o privati che si siano dotati, o si siano impegnati a dotarsi nel corso del primo anno del progetto candidato alle incentivazioni, di un Bilancio di genere e di un Piano di uguaglianza, in analogia a quanto previsto nel *Gender Equality Plan* (che si illustrerà a breve), mentre la Missione 5 si occupa specificamente delle politiche di genere¹⁰, riconoscendo l'importanza del sostegno all'*empowerment* e all'occupazione femminile, in chiave di contrasto alle discriminazioni sessuali con azioni mirate a valorizzare le donne, in particolare, presso scuole e Università¹¹.

L'obiettivo del raggiungimento della parità uomo-donna è, quindi, incoraggiato nell'Unione attraverso un approccio proattivo che prevede l'utilizzazione degli incentivi europei per sostenere misure che possano realizzare un futuro socialmente giusto anche nel mondo della scienza nonché per educare le prossime generazioni in un ambiente di apprendimento indipendente da eventuali differenze di sesso, dal *background* o dal credo.

La principale finalità dei progetti relativi al tema in esame è stata, non solo quella di riequilibrare il numero di uomini e donne che partecipano alla ricerca e allo sviluppo, ma soprattutto quello di includere prospettive diverse (le diverse prospettive di cui sono portatori, da una parte gli uomini, da una parte le donne) all'interno dei contesti scientifici e di raggiungere, perciò, un equilibrio tra la promozione della parità di genere e la tutela della donna anche nel suo ruolo di madre come riconosciuto ampiamente dalla nostra Costituzione soprattutto negli artt. 3, 37 e 51¹² e in diverse norme che hanno attuato

¹⁰ Testo del PNRR, in www.governo.it, p. 26; C. SARGIOTTA, *Le questioni di genere nell'attività di policy making. Opportunità e limiti del PNRR*, in A. AMIRANTE-G. ROTONDO (a cura di), *Strutture sociali e governo del cambiamento nel contesto post-pandemico*, Napoli, Esi, 2022, p. 99 ss.

¹¹ C. SARGIOTTA, *Le questioni di genere nell'attività di policy making*, cit., p. 205.

¹² *Ex multis*, tra i più recenti, L. ANGELINI, *Art. 37, 2° e 3° comma, Costituzione della Repubblica Italiana*, in R. DE LUCA TAMAJO-O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Milano, Wolters Kluwer, Cedam, 2022, VII ed., p. 57 ss.; L. LEO, *Le pari opportunità nella costituzione: i principali interventi legislativi a tutela delle donne*, in [Cammino diritto.it](http://Cammino.diritto.it), marzo 2021, p. 2 ss.; P. SCARLATTI, *Soggetti deboli, costituzione ed istanze della vulnerabilità*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2023, p. 267 ss.; A. BELLAVISTA, *La parità di opportunità tra uomo e donna nel mercato del lavoro: un percorso ancora incompleto*, in C. GIURINTANO-F. RUSSO (a cura di), *Aspetti e questioni*

tali principi (ricordiamo, per esempio, tra le leggi italiane, il codice delle pari opportunità nonché la legge sull'imprenditoria femminile).

2. Il Gender equality plan e la sua attuazione nelle Università

Sotto l'egida di *Horizon Europe*, il nono Programma quadro per la ricerca e l'innovazione relativo agli anni 2021-2027,¹³ l'Unione ha pubblicato il Programma di lavoro del Consiglio della ricerca europeo (CER) contenente informazioni dettagliate sulle potenziali richieste di finanziamento dei ricercatori.

In esso è previsto che l'istituto del richiedente predisponga un piano strategico e operativo, in pratica, un atto di programmazione, per l'eliminazione dei disequilibri di genere, denominato *Gender Equality Plan* (GEP) sviluppato in risposta alle Direttive europee e nazionali¹⁴, le quali richiedono alle Università e agli Enti di ricerca di adottare misure specifiche per garantire la parità di genere e in particolare di attuare la *Gender Equality Strategy* 2020-2025 della Commissione (poi recepita in Italia nella Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026¹⁵).

A partire dal 2022, pertanto, quanto previsto nel *Gender Equality Plan* nell'ambito degli interventi realizzati in attuazione del Programma *Horizon Europe* e nelle disposizioni contenute del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza hanno indotto gli enti pubblici e privati (tra cui le Università) a dotarsi di un GEP per avere accesso ai finanziamenti di ricerca su fondi europei e per evitare di essere tagliati fuori da tutte le sovvenzioni. Quest'ultimo è, quindi, uno strumento atto a sostenere investimenti politici-istituzionali e gestionali che si propone di sup-

multidisciplinari della democrazia paritaria: lo spazio pubblico e privato dall'antichità ai nostri giorni, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 381 ss.

¹³ Il Consiglio europeo della ricerca (CER) offre sovvenzioni a ricercatori di alto livello, provenienti da tutte le parti del mondo, disposti a venire o a rimanere in Europa per portare avanti le loro scoperte scientifiche e tecnologiche pionieristiche che possono costituire la base di industrie, mercati e innovazioni sociali del futuro.

¹⁴ R. BENCIVENGA-A. SIRI et al., *Gender Equality Plans under Horizon Europe: from difficulties of interpretation to prospects*, in *Riviste GUP*, 2021, p. 378 ss.

¹⁵ Il documento strategico di cui sopra è il risultato di un percorso che ha coinvolto le amministrazioni, le parti sociali e le principali realtà associative. Cinque le priorità: Lavoro, Reddito, Competenze, Tempo e Potere, con obiettivi e *target* dettagliati e misurabili, da raggiungere entro il 2026.

portare un cambiamento strutturale per la promozione della parità di genere. Tale documento comporta attività e iniziative innovative che possono dare vita a un processo di cambiamento strutturale, integrando un dispositivo di misurazione trasparente del raggiungimento degli obiettivi collegati alle misure per favorire l'equilibrio di genere.

L'UE non obbliga a seguire un modello comune nella redazione del documento su citato, ma chiede alle Università di uniformarsi alle informazioni e alle linee guida disponibili (ci sono certificazioni internazionali come PDR 125/2022). A tal scopo, esiste anche un sito *web* dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)¹⁶, che ha una sezione dedicata appositamente ai GEP e fornisce numerosi esempi di essi.

La redazione di un Piano per la parità di genere nell'ambito universitario si è rilevata quanto mai necessaria per dare una attuazione tangibile all'obiettivo in esame, in particolare perché le misure contenute in esso facilitano l'affermazione della componente femminile al fine di ridurre *gender equality gap*. Ciò è importante anche in considerazione della circostanza che l'incremento del livello di occupazione e di partecipazione delle donne alla vita del Paese, e non solo nell'ambito della ricerca, rappresenta un significativo indicatore dello sviluppo socioeconomico di uno Stato.

La previsione di progetti per migliorare l'integrazione femminile nell'Università, nei programmi degli insegnamenti, nella formazione e nelle azioni atte a promuovere l'imparzialità nella comunicazione interna sia in quella esterna all'Ateneo equilibra le posizioni di vertice e degli organi decisionali, aumenta la consapevolezza sul problema, rinforzando la possibilità di rimuovere gli ostacoli che impediscono il raggiungimento della concreta parità.

Non si può ignorare, invero, che molti studi attualmente disponibili sul tema evidenziano come, ancora oggi, il divario di genere riguardo ad aspetti che coinvolgono la vita privata e la carriera professionale, in Italia¹⁷ (ma anche in altri Paesi europei), quantunque meno che nel passato, è an-

¹⁶ Si tratta dell'Istituto Europeo per la Gender Equality (EIGE) che riassume sul suo sito (www.eige.europa.eu) i punti chiave per un *Gender Equality Plan* di successo.

¹⁷ Nel 2023 l'Italia è addirittura peggiorata in termini di parità di genere sul luogo di lavoro. Dopo due anni al 63° posto nella classifica stilata dal World Economic Forum è scivolata alla 79° posizione. La Strategia Nazionale per la parità di genere 2021-2026, in coerenza con la Strategia Europea, punta a migliorare entro il 2026 la situazione italiana.

cora significativo¹⁸, imponendo, soprattutto alle donne, molto spesso di rinunciare, limitare o scegliere tra la vita personale e quella professionale.

I Piani predisposti dalle varie Università si articolano in diverse aree di intervento, ciascuna mirata a rimuovere le barriere che ostacolano la piena realizzazione ed eguaglianza degli uomini e delle donne che fanno parte della comunità accademica e, soprattutto (circostanza fondamentale), sono ancorate, per monitorare la loro efficacia, a specifici indicatori utilizzati per il controllo del Bilancio di genere¹⁹, strumento informativo/formativo e di trasparenza, la cui predisposizione è un requisito necessario di ammissibilità del *Gender Equality Plan*²⁰.

La parità di genere assume, così, una sua peculiarità relativamente alle strategie programmatiche e agli strumenti di rendicontazione. La presenza di uno strumento contabile *ad hoc* premette una concreta analisi che stabilisce il diverso impatto del bilancio proprio di un'istituzione (nel nostro caso l'Università) su donne e uomini, permettendo di essere consapevoli dell'effetto positivo generato dalle politiche pubbliche e dalla distribuzione delle risorse in base al genere, in merito proprio alle differenze dei comportamenti maschili e femminili alle azioni apprestate per il loro diverso ruolo nel sistema macroeconomico²¹.

¹⁸ Le organizzazioni che eseguono tali ricerche in Europa mostrano ancora persistenti disuguaglianze di genere con disuguaglianze verticali, con poche donne in grado di raggiungere la vetta della scala, e la segregazione orizzontale (sia con riferimento alle discipline della ricerca e della didattica, sia nella scelta delle settori dell'istruzione). Si v. a tal proposito, Commissione europea, *She figures 2018*, Directorate-General for Research and Innovation, Lussemburgo, 2019, p. 10 ss. Sul tema si può anche consultare il *Global Gender Gap World Report 2014*, in https://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR_CompleteReport_2014.pdf.

¹⁹ Il bilancio di genere, in Italia è stato oggetto di un esperimento, avvenuto dopo l'approvazione della l. 31 dicembre 2009, n. 196, e introdotto dal d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90. Dal 2016 è stato previsto l'avvio di un bilancio di genere anche per il bilancio dello Stato, che serve a dare evidenza del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

²⁰ T. ADDABBO-V. NACITI et al., *Budgeting for gender equality in Research Performing Organizations*, in *Pol. econ.*, 2020, p. 418 ss.

²¹ Così, T. ADDABBO, *Bilancio di genere e piano di eguaglianza di genere*, in ID.-T. CASADEI-T. FABBRI et al. (a cura di), *Promuovere la parità di genere nelle istituzioni pubbliche e private*, Modena, Mucchi Editore, 2024, p. 63.

Il GEP rappresenta, dunque, una sorta di programmazione²² che comporta le tipiche fasi di quest'ultima, ovvero, un'analisi, una pianificazione, un'implementazione delle misure e un successivo monitoraggio. Le aree di intervento del Piano sono a tutto tondo e riguardano: equilibrio tra vita lavorativa e privata, parità di genere nella *leadership* e nei processi decisionali, parità di genere nel reclutamento e nella progressione di carriera, integrazione della dimensione di genere nella ricerca e nell'insegnamento e misure contro la violenza di genere e le molestie sessuali. A tal scopo, sono previste più ampie prospettive sull'uguaglianza tra i due sessi nei contenuti didattici e nei progetti di ricerca, l'implementazione di politiche che favoriscano la conciliazione tra impegni professionali e personali, come il lavoro flessibile e il supporto alla genitorialità, la promozione di una rappresentanza equilibrata di genere nei ruoli di *leadership* e nei comitati decisionali. Le aree di intervento si traducono in linee di azione anche finanziarie per dare loro coerenza ed efficacia.

Tra le misure concrete intraprese dagli Atenei italiani, possiamo citare: la creazione di un portale *web* dedicato alla parità di genere, che funge da risorsa informativa e di supporto per tutta la comunità accademica, l'organizzazione di *workshop* e seminari formativi per sensibilizzare il personale e gli studenti sulle tematiche di genere e l'istituzione di un comitato di monitoraggio, ovvero il *Gender Equality Plan, Team* che di fatto redige anche il GEP ed ha la responsabilità operativa e di controllo delle azioni previste all'interno del piano e che affianca le figure che devono redigere il bilancio di genere, per meglio valutare l'efficacia delle misure adottate e proporre eventuali miglioramenti delle stesse.

Il *Gender Equality Plan* rappresenta, pertanto, un passo significativo verso la realizzazione di un'Università più inclusiva e giusta che garantisce pari opportunità di carriera e crescita per uomini e donne e che tratta i talenti in modo equo e competitivo. È da sottolineare, inoltre, come il GEP incida direttamente sulla competitività economica dell'Università. Tutto questo evidenzia anche il rilievo che tali politiche comportano nel diritto dell'economia, come si accennava prima, poiché le misure che favoriscono la parità uomo/donna si traducono

²² Sulla programmazione pubblica, almeno, G. LUCHENA, *La programmazione dell'economia nell'era dello Stato resiliente: tendenze, obiettivi, regolazione per incentivi*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, dicembre 2024, p. 1 ss.

in benefici tangibili, soprattutto in termini di attrattività e sostenibilità economica²³.

Gli squilibri di genere, invero, sono correlati a minore sostenibilità²⁴ e minore sviluppo, motivo per cui le azioni a favore di un ambiente di lavoro paritario, oltre a rispondere a istanze di equità²⁵, sono sempre più necessarie al fine di realizzare una crescita quantitativa e di qualità degli Atenei. È, infatti, ormai, generalmente riconosciuto come un aumento della partecipazione femminile al mondo del lavoro possa dare un contributo rilevante²⁶ al progresso economico.

La promozione di pari opportunità, invero, consente alle Università di valorizzare talenti eterogenei, riducendo la perdita di risorse umane e favorendo un ambiente più competitivo.

La particolare attenzione alla parità di genere nelle politiche di reclutamento e crescita professionale, poi, garantisce un accesso imparziale a tutti i livelli dell'organizzazione, contribuendo a dare motivazioni più efficaci a chi lavora nell'ambito accademico. Questo è un vantaggio concorrenziale notevole, poiché le Università che adottano pratiche di equità tra i sessi aumentano i loro crediti reputazionali, con la possibilità di guadagnare maggiori iscritti e maggiori finanziamenti, oltre a formare studenti più consapevoli delle dinamiche del mercato.

²³ La sostenibilità deve essere intesa come un parametro di riferimento di un'economia orientata non solo al profitto, ma (anche) al miglioramento delle condizioni di vita e pertanto, dunque verso i diritti umani, in questo senso, F. CAPRIGLIONE, *Sostenibilità mercato ambiente. Una riflessione introduttiva*, in *Riv. dir. banc.*, 2024, p. 362 ss.

²⁴ P. TENUTA, *Indici e modelli di sostenibilità*, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 7 ss.; E. CORI, *Sostenibilità sociale, organizzazione e benessere*, in ID.-L.P. VECCHIO (a cura di), *Sostenibilità, imprese, lavoro. Una riflessione critica*, Bologna, TAO Digital Library, 2023, p. 45 ss.; S. GOZZO, *Dimensioni e indicatori per la sostenibilità sociale*, in EAD. (a cura di), *Le sfide della sostenibilità sociale*, Milano, Franco Angeli, 2024, p. 13 ss.

²⁵ E. BAUMGARTNER-T. CATARCI e al., *Dalla realizzazione dello Spazio Europeo della Ricerca allo sviluppo economico. Verso il superamento degli squilibri di genere: il caso dell'università La Sapienza*, in S. AVVEDUTO-M.L. PACIELLO (a cura di), *Scienza, genere e società. Prospettive di genere in una società che si evolve*, Roma, CNR-IRPPS e-Publishing, 2015, p. 39.

²⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Closing the Gender Gap*, Parigi, 2012, p. 1 ss.

3. *Riflessioni conclusive*

L'adozione di un *Gender Equality Plan* rappresenta, quindi, un passo fondamentale verso la realizzazione della piena inclusione sociale. Tali piani permettono e supportano lo sviluppo di politiche economiche sostenibili, contribuendo alla costruzione di una cultura accademica e professionale in cui le disparità di genere hanno buone probabilità di ridursi progressivamente.

È essenziale, però, un impegno collettivo di tutta la comunità universitaria poiché, come si sa, un obbligo, seppur previsto da un atto normativo non basta per realizzare concretamente un obiettivo in quanto esso deve prima entrare nella coscienza collettiva.

Il punto nodale è superare gli stereotipi che influenzano le scelte educative e le opportunità lavorative delle donne che sono, purtroppo, ancora troppo radicati nella nostra cultura. Per cambiare la rotta, comunque, è indispensabile dare vita a un numero sempre maggiore di iniziative sulla parità di genere perché queste ultime hanno la capacità di incoraggiare la società tutta a superare i pregiudizi. Occorre essere consci, tuttavia, che molto probabilmente la vera uguaglianza tra uomo e donna potrà essere raggiunta solo quando ci sarà un'equità tra i due sessi avvertita come "normale" e soprattutto quando la stessa si percepirà come una situazione "abituale" e non come un'imposizione.

ALESSANDRA CAMEDDA

IL DIVARIO DI GENERE NELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

SOMMARIO: 1. Contesto e finalità della ricerca. – 2. Disuguaglianze di genere e vulnerabilità previdenziale: una questione ancora attuale. – 3. Previdenza complementare e parità di genere: potenzialità inesprese e limiti applicativi. – 3.1. *Segue*: Le cause strutturali e comportamentali del *gender gap* nella previdenza complementare. – 4. Strategie per contrastare il divario di genere nella previdenza complementare: un approccio multilivello. – 4.1. *Segue*: Trasparenza, consulenza e «cultura della vulnerabilità». – 4.2. *Segue*: Fondi pensione e politiche di investimento ESG. – 4.3. *Segue*: Educazione finanziaria, previdenza complementare ed inclusione: il contributo della “Legge Capitali”. – 5. Conclusioni.

1. *Contesto e finalità della ricerca*

Con il presente contributo s'intende illustrare i principali risultati del progetto di ricerca per quanto attiene al profilo delle disuguaglianze di genere nei regimi di previdenza complementare.

In un contesto nel quale i fondi pensione rappresentano uno strumento essenziale per integrare le prestazioni pensionistiche del primo pilastro e garantire un tenore di vita dignitoso in fase di quiescenza, l'accesso femminile a tali strumenti risulta ancora limitato. Il dato appare tanto più preoccupante quanto più si consideri che le donne, a causa di carriere lavorative spesso discontinue e di redditi inferiori, sono tra i soggetti più esposti al rischio di povertà in età anziana e, dunque, bisognosi di una tutela previdenziale aggiuntiva rispetto a quella di base.

La ricerca si è proposta di indagare le cause della situazione descritta nell'ottica di valutare se essa sia un mero riflesso dei divari di genere esistenti in ambito occupazionale e retributivo o se, invece, le sue origini vadano ricercate anche in fattori esogeni rispetto al mercato del lavoro, come quelli di natura culturale e comportamentale e, financo, la stessa struttura del sistema dei fondi pensione, la cui gestione coinvolge in misura significativa gli operatori del mercato finanziario in senso lato¹.

¹ Come banche SIM, SGR e imprese di assicurazione, in virtù di quanto disposto dall'art. 6, comma 1, d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252.

Peraltro, la configurazione della previdenza complementare come uno dei pilastri del mercato finanziario ha reso necessari specifici accorgimenti metodologici nell'impostazione della ricerca. In particolare, l'analisi ha messo in luce l'esigenza di individuare ed esaminare eventuali ostacoli, di natura normativa e/o sistemica, alla piena partecipazione femminile alla previdenza complementare, alla luce della stretta interconnessione di tale settore con il contiguo comparto delle assicurazioni private e con specifico riferimento a tre aspetti rilevanti: (i) la centralità delle imprese di assicurazione nella gestione delle risorse afferenti ai fondi pensione e nell'erogazione delle rendite pensionistiche²; (ii) la possibilità per tali imprese di istituire forme pensionistiche complementari "di mercato" (dette anche "commerciali"), ossia i fondi pensione aperti e i piani pensionistici individuali di tipo assicurativo (PIP); (iii) il ruolo delle Autorità di vigilanza competenti (EIOPA e COVIP) e della giurisprudenza europea³ nella promozione della parità di genere nei regimi pensionistici privati.

2. *Disuguaglianze di genere e vulnerabilità previdenziale: una questione ancora attuale*

In tutti gli Stati membri dell'Unione europea permangono, seppur in misura variabile, significativi divari di genere in ambito occupazionale, retributivo, assistenziale e previdenziale⁴.

² Giova, infatti, ricordare che l'erogazione della prestazione pensionistica sotto forma di rendita – necessaria, almeno in parte, in virtù dei limiti alla liquidazione della prestazione in forma di capitale previsti dall'art. 11 del d.lgs. n. 252/2005 – implica l'assunzione del rischio demografico di longevità, con conseguente natura assicurativa dell'operazione. In tal senso, tra gli altri, A. GAMBINO, *Finalità e tendenze attuali delle assicurazioni sulla vita*, in *Ass.*, 1985, p. 484; G. VOLPE PUTZOLU, *Fondi pensione: responsabilità e garanzie*, in *Ass.*, 1994, p. 231, nt. 13; G. MARTINA, *LA PREVIDENZA INTEGRATIVA*, in A. PATRONI GRIFFI e M. RICOLFI (a cura di), *Banche ed assicurazioni fra cooperazione e concorrenza*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 126.

³ Si rinvia al Report "Previdenza privata al femminile" di cui all'Appendice C.

⁴ Lo segnalano diversi documenti provenienti dalle Istituzioni europee. Si veda, tra i più recenti: Commissione Europea, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, Bruxelles, 5 marzo 2020 [COM(2020) 152 final]; Parlamento europeo, *Risoluzione del 14 giugno 2017 sulla necessità di una strategia dell'Unione europea per eliminare e prevenire il divario tra le pensioni degli uomini e*

Le donne incontrano maggiori difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro, tendono a essere occupate in settori meno remunerati, lavorano più frequentemente a tempo parziale⁵ e interrompono più spesso la carriera per dedicarsi ad attività di cura non retribuite in ambito familiare⁶. Inoltre, la pandemia da COVID19 ha ulteriormente aggravato tali disparità, con effetti regressivi sulle condizioni lavorative e reddituali femminili⁷, mentre la più recente crisi nel settore dell'energia ha messo in luce una stretta correlazione tra genere e povertà energetica⁸.

delle donne (2016/2061(INI)); Parlamento europeo, *Risoluzione del 30 gennaio 2020 sul divario retributivo di genere* (2019/2870(RSP)).

⁵ Sul tema v. E. FORNERO, *La disegualianza di genere in una prospettiva di "ciclo di vita"*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2019, p. 2 ss., la quale evidenzia che le donne o sono del tutto escluse dal mercato del lavoro o rivestono al suo interno occupazioni più precarie e meno remunerate.

⁶ Sul maggior coinvolgimento delle donne nel lavoro di cura familiare v. INPS, *Rendiconto di Genere 2024*, p. 73 ss., consultabile sul sito istituzionale dell'Istituto (www.inps.it), ove si segnala che nel 2023 le giornate di congedo parentale utilizzate dalle donne sono state 14,4 milioni, contro appena 2,1 milioni degli uomini. Con riferimento alla posizione dei lavoratori impegnati in attività di cura familiare, v. Trib. Cagliari, sez. lav., 20 febbraio 2023, in *Riv. giur. sarda*, 2025, p. 93 ss., con nota di M. Pinna, con cui il Giudice ha ritenuto che costituisca una discriminazione indiretta verso i genitori lavoratori – in particolare, verso le lavoratrici madri – l'organizzazione dell'orario di lavoro attraverso turni variabili che, prevista per tutti i dipendenti, non tenga debitamente conto delle differenti esigenze di conciliazione tra vita professionale e familiare delle dipendenti aventi responsabilità parentale, determinando così nei loro confronti effetti lesivi non sufficientemente giustificati ai sensi della normativa antidiscriminatoria.

⁷ Il tema della parità di genere ha, dunque, acquisito rilevanza centrale all'interno dell'agenda politica europea per la ripresa economica *post*-pandemica, tradottasi nell'emanazione del pacchetto "*Next Generation EU*" e, sul fronte domestico, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) con i relativi provvedimenti di attuazione. Sul punto, v., tra l'altro, Commissione UE, *Risoluzione del 21 gennaio 2021 sulla prospettiva di genere nella crisi COVID-19 e nel periodo successivo alla crisi* (2019/2169(INI)). Sempre sul tema si segnalano i contributi di A. VIMERCATI, *Diseguaglianze, genere e pandemia. La (ri)scoperta della cura e il suo valore costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2025, p. 153 ss.; U. ASCOLI-R. CICCIA (a cura di), *Le donne in Italia durante la pandemia: politiche sociali e prospettive future*, in *Quaderni della coesione sociale*, 2021. Con riferimento alla reazione alla crisi pandemica in ottica di genere v. M. ESPOSITO-A. RIZZO (a cura di), *Le policy europee di contrasto alla crisi Covid-19. Un'analisi di genere* (INAPP Report), 2022.

⁸ Lo ha evidenziato la Commissione Europea, Progetto *LIFE JUSTEM – Women are more prone to energy poverty*, CINEA, 2024, segnalando l'urgenza di un approccio trasversale nelle politiche sociali e ambientali.

Tali disuguaglianze si traducono in una marcata vulnerabilità economica delle donne⁹ e nella loro maggiore esposizione al rischio di povertà in età anziana¹⁰, rappresentando, al contempo, un concreto ostacolo al pieno godimento dei diritti economici e sociali sanciti dalla Carta costituzionale¹¹ e dal diritto dell'Unione europea¹².

In particolare, in un contesto come quello europeo nel quale i sistemi pensionistici si basano prevalentemente sul principio contributivo, la situazione sopra descritta determina il persistere di un rilevante divario previdenziale di genere a favore degli uomini¹³ soprattutto per quanto concerne l'importo medio annuo dei trattamenti pensionistici erogati dalla c.d. previdenza di primo pilastro¹⁴. Sebbene risulti in lieve diminuzione rispetto al passato, tale divario rimane allarmante,

⁹ Eurostat, *Living conditions in Europe – Poverty and social exclusion*, consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion&action=statexp-seat&lang=it. Con riferimento alla condizione femminile in Italia, v. i rilievi di Banca d'Italia, *La parità di genere nelle istituzioni finanziarie*, Roma, 14 ottobre 2021.

¹⁰ Secondo i dati diffusi dall'EIGE (European Institute for Gender Equality), *Gender Equality Index 2024 - Sustaining momentum on a fragile path*, Luxembourg, 2024, spec. p. 30 ss., le donne europee sono significativamente più esposte al rischio di povertà o esclusione sociale, un fenomeno che si acuisce nelle fasce di età più avanzate e in presenza di figli o familiari a carico. Sul fenomeno della povertà femminile, v. anche Parlamento europeo, *Risoluzione sulla povertà femminile in Europa*, 5 luglio 2022 (2021/2170(INI)); Parlamento europeo, *Risoluzione Povertà: una prospettiva di genere*, 26 maggio 2016 [(2015/2228(INI))].

¹¹ In particolare, dagli artt. 2, 3, e 38, comma 2, Cost.

¹² V., in particolare, l'art. 157 del TFUE e la Direttiva 2004/113/CE sulla parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso ai servizi e ai beni, inclusi i servizi finanziari, nonché la successiva Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativa all'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

¹³ L'entità del *gender pension gap* varia significativamente tra i Paesi membri dell'Unione europea. Il divario più ampio è stato osservato in Lussemburgo (44%), Malta e Paesi Bassi (entrambi 40%), mentre il più piccolo in Estonia (2%).

¹⁴ Sulla necessità di far fronte al *gender pension gap*, v. anche Commissione Europea, *Gender Equality Strategy 2020-2025*; nonché EIOPA, *Financial Stability Report*, June 2024, ove l'Autorità di supervisione europea sulle assicurazioni e le pensioni aziendali o professionali ha messo in luce che la pensione di una donna è di circa un terzo inferiore a quella di un uomo e che, per effetto del suddetto divario, per una donna il rischio di vivere in povertà in età avanzata è di circa il 35% superiore a quello degli uomini. Per un approfondimento in merito alla situazione nei

specie se si considera che le donne presentano un'aspettativa di vita più elevata rispetto agli uomini e, pertanto, rappresentano una quota significativamente maggiore della popolazione anziana europea.

L'Italia non costituisce un'eccezione. Anche nel contesto nazionale, le criticità strutturali del mercato del lavoro femminile¹⁵ contribuiscono al consolidamento del divario economico di genere nella fase post-lavorativa¹⁶. Sebbene le donne costituiscano la maggioranza dei pensionati, esse risultano tuttora penalizzate sia nell'accesso alla pensione – incluse le misure di pensionamento anticipato¹⁷ – sia nella determinazione dell'importo delle prestazioni percepite, il quale risulta mediamente inferiore rispetto a quello delle pensioni maschili e, in molti casi, inadeguato a soddisfare i bisogni connessi all'età anziana¹⁸.

Paesi OCSE, v. il *Report OECD, Towards Improved Retirement Savings Outcomes for Women*, OECD Publishing, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/f7b48808-en>.

¹⁵ Anche in Italia, come nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea, il mercato del lavoro femminile continua a presentare significativi elementi di fragilità strutturale, riconducibili a fenomeni quali la segregazione occupazionale, sia orizzontale che verticale, la discontinuità delle carriere, il divario retributivo, la maggiore incidenza del lavoro a tempo parziale e la persistente asimmetria nella distribuzione delle responsabilità familiari. Sul punto, si veda INPS, *Rendiconto di Genere 2024*, cit., p. 73 ss., ove si evidenzia, tra l'altro, come alcune categorie di lavoratrici si trovino in condizione di vulnerabilità strutturale; emblematico è il caso delle madri sole, il 49,8 % delle quali vive in una situazione di povertà o esclusione sociale, a fronte del 25,2 % registrato tra le famiglie con due genitori.

¹⁶ Per una fotografia della situazione nel nostro Paese, v. anche INPS, *Osservatorio monitoraggio dei flussi di pensionamento: dati 2023 e 2024*, consultabile su www.inps.it.

¹⁷ Le donne continuano a incontrare significative difficoltà di accesso alle misure di pensionamento anticipato (quali “Quota 100”, “Quota 102” e “Quota 103”), principalmente a causa dell'impossibilità di maturare il requisito contributivo minimo previsto a tal fine. Tale condizione è, ancora una volta, riconducibile alla maggiore discontinuità dei percorsi occupazionali femminili, spesso interrotti per periodi dedicati alla cura dei figli o di familiari non autosufficienti, nonché alla più ampia diffusione del lavoro a tempo parziale tra le lavoratrici. Lo riferisce INPS, *Rendiconto di Genere 2024*, cit., p. 81.

¹⁸ Le asimmetrie emergono in modo evidente nelle pensioni contributive ordinarie di vecchiaia e di anzianità/anticipate. Le donne risultano, invece, maggiormente rappresentate tra i beneficiari delle pensioni ai superstiti, di invalidità e di vecchiaia, dato almeno in parte riconducibile alla loro maggiore longevità e al fatto che tendono ad avere, se in coppia, un'età inferiore rispetto ai *partner* maschili.

Quanto osservato spiega perché la questione di genere costituisce un elemento di rilevanza trasversale, in grado di incidere in misura significativa non solo sulla sfera sociale, ma anche sugli equilibri economici e finanziari complessivi. L'eliminazione del *gender gap* anche in ambito previdenziale costituisce, nello specifico, una condizione imprescindibile per il pieno godimento dei diritti economici e sociali e per la costruzione di un modello di crescita inclusivo, equo e sostenibile. Ne è conferma il riconoscimento della parità di genere quale obiettivo strategico tanto a livello internazionale – da ultimo, nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹⁹ – quanto in sede europea, ove essa è annoverata tra i principi fondamentali consacrati nei Trattati²⁰ e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

3. *Previdenza complementare e parità di genere: potenzialità inespresse e limiti applicativi*

In un sistema che ancora fatica a riconoscere e valorizzare le specificità dei percorsi di vita e professionali femminili, le forme pensionistiche complementari – per loro natura contraddistinte da una pregnante funzione sociale di integrazione della pensione di base²¹ – sono destinate ad assumere un ruolo sempre più centrale. Infatti, oltre a contribuire al contenimento della pressione sui regimi pensionistici obbligatori, esse

¹⁹ Intendendosi per “sviluppo sostenibile” quello che coniughi la crescita economica, lo sviluppo sociale ed il miglioramento delle prestazioni aziendali con la protezione del pianeta, anche nell'interesse delle generazioni future. A quanto consta, la prima definizione di sviluppo sostenibile è rintracciabile all'interno del c.d. *Brundtland Report*, secondo il quale con tale locuzione deve intendersi “lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni”; tale definizione è stata successivamente recepita dalle Nazioni Unite con la Risoluzione dell'Assemblea generale n. 42/1987, che eleva lo sviluppo sostenibile a “principio guida centrale delle Nazioni Unite, dei Governi e delle organizzazioni, istituzioni ed imprese private”. La definizione di sviluppo sostenibile ha successivamente assunto una propria dimensione giuridica, penetrando nelle maglie della normativa di matrice europea, a partire dai Trattati. Sul punto, v. G. ALPA, *Responsabilità degli amministratori di società e principio di «sostenibilità»*, in *Contr. impr.*, 2021, p. 721 ss.

²⁰ V. artt. 3, spec. parr. 2, 3 e 5, e 21 TUE; artt. 11 e 119, par. 2, TFUE; art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (c.d. Carta di Nizza).

²¹ Art. 1 d.lgs. n. 252/2005.

potrebbero fungere da strumenti di compensazione del *gender gap* previdenziale, garantendo anche alle future pensionate un livello adeguato di reddito in età anziana²². In questa prospettiva, il paritario accesso alla previdenza complementare si configura come elemento strumentale al perseguimento del *Goal 5* dell'Agenda ONU 2030, che promuove l'uguaglianza di genere e l'emancipazione femminile²³.

Tuttavia, l'analisi dei dati disponibili mette in luce una realtà differente. In Italia, la partecipazione femminile alla previdenza complementare è ancora significativamente inferiore a quella maschile sia in termini di adesioni, sia per quanto riguarda l'ammontare dei contributi versati ai fondi pensione²⁴. Tale divario, inoltre, risulta ulteriormente accentuato in presenza di ulteriori fattori di vulnerabilità, quali la precarietà e la discontinuità dei rapporti di lavoro, l'età anagrafica²⁵ e la residenza in aree economicamente svantaggiate come le regioni del Mezzogiorno²⁶. La combinazione di tali elementi genera un "crescendo" di vulnerabilità, traducendosi in una sostanziale esclusione di

²² EIOPA, *Financial Stability Report*, June 2024 (EIOPA-BoS-24/238 27), p. 76 ss.

²³ L'obiettivo n. 5 dell'Agenda ONU 2030 si declina in una pluralità di traguardi (target) specifici che si propongono, tra l'altro, di "porre fine, ovunque, a ogni forma di discriminazione nei confronti di donne e ragazze" (target 5.1) e di "garantire piena ed effettiva partecipazione femminile e pari opportunità di *leadership* ad ogni livello decisionale in ambito politico, economico e della vita pubblica" (target 5.5). Tra gli strumenti di attuazione, il target 5.a prevede l'avvio di riforme che riconoscano alle donne "uguali diritti di accesso alle *risorse economiche* così come [...] ai *servizi finanziari* [...]" (*enfasi aggiunta*).

²⁴ Secondo i dati forniti dalla COVIP, *Relazione per l'anno 2024*, al 31 dicembre 2023 le donne rappresentavano circa il 43,2% degli aderenti alla previdenza complementare in Italia, con una contribuzione media annua pari a circa 2.600 euro, contro i 3.250 euro degli uomini.

²⁵ I dati forniti dalle relazioni annuali della COVIP evidenziano, ormai da tempo, che l'adesione e la contribuzione alla previdenza complementare sono caratterizzate da marcate disuguaglianze, riconducibili a variabili quali il genere, l'età e l'area geografica di residenza. In particolare, emergono condizioni di svantaggio per le donne, soprattutto in corrispondenza delle fasce anagrafiche estreme – più giovani o prossime all'età pensionabile – e delle zone del Mezzogiorno penalizzate da situazioni occupazionali instabili e discontinue, con effetti pregiudizievoli sulla concreta possibilità di contribuire in modo continuativo al sistema.

²⁶ V. anche ISTAT, *Rapporto Annuale 2024*, spec. p. 65 ss., in cui si evidenzia la persistente disparità occupazionale e retributiva tra Nord e Sud, con maggiore incidenza sulla popolazione femminile.

ampie fasce della popolazione femminile dalla possibilità di una piena partecipazione al sistema.

Ci viene, allora, restituita un'immagine apparentemente paradossale della previdenza complementare. Infatti, il sistema, sebbene per sua natura improntato a criteri di equità ed inclusione sociale, si rivela in concreto ancora non pienamente accessibile proprio per i soggetti – *in primis*, le donne – più esposti al rischio di vulnerabilità economica e previdenziale e per i quali rappresenterebbe, dunque, un importante strumento di riequilibrio delle disuguaglianze e di tutela in età pensionabile.

Una tale discrasia tra i principi ispiratori del sistema e la realtà applicativa impone una riflessione approfondita sulle cause della limitata partecipazione femminile alla previdenza complementare, nonché sull'opportunità di interventi normativi e politiche pubbliche volti a rimuovere gli ostacoli che ancora oggi ne limitano l'effettiva accessibilità da parte delle donne.

A questo proposito, occorre subito chiarire che le criticità evidenziate non sono riconducibili ad elementi di discriminazione normativa. L'attuale disciplina della previdenza complementare, dettata a livello primario dal d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, non prevede disposizioni che ostacolano, anche solo indirettamente, la partecipazione delle donne al sistema. Al contrario, essa si caratterizza per un'impostazione inclusiva in quanto estende la platea dei potenziali aderenti a tutti i soggetti interessati a più elevati livelli di copertura previdenziale in età anziana, comprendendo non solo chi – uomo o donna che sia – è lavoratore dipendente, pubblico o privato, lavoratore autonomo o libero professionista, ma anche chi è privo di occupazione, come le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti in ambito familiare e non risultano titolari di reddito né di pensione diretta²⁷.

Inoltre, il c.d. Codice delle pari opportunità (d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198) sancisce espressamente la parità di trattamento tra uomo e donna nell'ambito della previdenza complementare, inclusa quella di matrice assicurativa. Nello specifico, l'art. 55-*quater* c.p.o., coerentemente con la

²⁷ V. art. 2, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 252/2005, il quale contempla tra i potenziali aderenti della previdenza complementare anche i soggetti destinatari del d.lgs. 16 settembre 1996, n. 565, ossia quelli che svolgono, senza vincolo di subordinazione, lavori non retribuiti in relazione a responsabilità familiari e che non prestano attività lavorativa autonoma o alle dipendenze di terzi e non sono titolari di pensione diretta.

nota sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea *Test Achats*²⁸, prevede ora una regola *unisex* assoluta per i contratti assicurativi stipulati a partire dal 21 dicembre 2012²⁹. Tale regola, estesa anche alle forme pensionistiche individuali, inclusi i PIP³⁰, esclude in modo categorico, senza alcuna possibilità di deroga, qualsiasi incidenza del sesso sull'importo dei premi praticati e delle prestazioni individuali offerte³¹. Parallelamente,

²⁸ L'art. 55-*quater*, introdotto all'interno del c.p.o. dal d.lgs. 6 novembre 2007, n. 196, è stato successivamente modificato dalla L. 30 ottobre 2014, n. 161, al fine di adeguarlo ai principi sanciti dalla sentenza della CGUE, Grande sezione, 1° marzo 2011 (causa C-236/09), la quale ha dichiarato invalida, con effetti dal 21 dicembre 2012, la deroga prevista dall'art. 5, par. 2, della Direttiva 2004/113/CE in relazione al possibile utilizzo del sesso come fattore attuariale rilevante al fine di differenziare i premi e le prestazioni assicurative. La sentenza della Corte di Giustizia è stata oggetto di numerosi commenti in dottrina, tra i quali si ricordano, senza pretesa di esaustività: A. ANTONUCCI, *Premio unisex: il paradosso della parificazione semplificata*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2011, p. 498 ss.; I. RIVA, (*Parità di trattamento tra uomini e donne*), in *Ass.*, 2011, 1, pt. 2, p. 165 ss.; F. PERSANO, *Parità di trattamento tra donne e uomini e rilevanza del genere a titolo di fattore di rischio nei servizi assicurativi*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, p. 1269 ss.; M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Premi "unisex" vs tariffe differenziate nel settore assicurativo: la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea nel caso Test-Achats*, in *Ass.*, 2012, p. 3 ss.; P. MARANO, *Le assicurazioni discriminano o differenziano in base al sesso?*, in *Eur. dir. priv.*, 2012, p. 265 ss.

²⁹ Per i contratti stipulati prima del 21 dicembre 2012, continuano ad applicarsi le regole vigenti prima della novella imposta dall'adeguamento alla sentenza della CGUE e sono, dunque, consentite differenze tra uomini e donne nel calcolo dei premi e delle prestazioni purché fondate su dati attuariali e statistici affidabili e le basi tecniche non siano mutate (art. 55-*quater*, comma 3, c.p.o.).

³⁰ In tal senso v. COMMISSIONE EUROPEA, *Linee direttrici per l'applicazione della direttiva 2004/113/CE del Consiglio nel settore delle assicurazioni, sulla base della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-236/09 (Test-Achats)*, sub 2.4. «Assicurazioni e pensioni aziendali o professionali», ove si chiarisce che la direttiva 2004/113/CE si applica, oltre che alle assicurazioni, soltanto alle «pensioni di natura privata, volontarie e distinte dal rapporto di lavoro» (enfasi aggiunta).

³¹ Né tali differenze possono essere determinate dai costi relativi a gravidanza e maternità (art. 55-*quater*, comma 2, c.p.o.). L'inosservanza della regola *unisex* nel calcolo di premi e prestazioni assicurative e assimilate costituisce violazione del divieto di discriminazione fondata sul sesso nell'accesso a beni e servizi di cui all'art. 55-*ter* c.p.o, con conseguente possibilità di agire in giudizio per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione (v. art. 55-*quinquies* c.p.o.).

l'art. 30-*bis* c.p.o.³² prevede un generale divieto di discriminazione, diretta o indiretta, con particolare riferimento alle condizioni di accesso ed al calcolo dei contributi e delle prestazioni relativi alle forme pensionistiche collettive³³, salvo il ricorso a rendite differenziate per sesso qualora il genere assurga a fattore attuariale determinante sulla base di dati affidabili, pertinenti e accurati³⁴.

3.1. Segue: *Le cause strutturali e comportamentali del gender gap nella previdenza complementare*

Alla luce di quanto osservato, la differenza tra uomini e donne nella partecipazione alla previdenza complementare deve essere ricondotta a dinamiche complesse, strutturali e tra loro interconnesse. Due sono, in particolare, gli ambiti di criticità più significativi: da un lato, il mercato del lavoro e le condizioni economiche generali, che influiscono sulla capacità delle donne di destinare risorse al risparmio previdenziale; dall'altro, la struttura tecnico-finanziaria del sistema pensionistico complementare, la quale, unitamente ai fattori culturali e comportamentali che influenzano le decisioni in materia di pianificazione previdenziale, incide sulla propensione femminile all'adesione.

La permanenza di una significativa sottorappresentazione femmi-

³² La disposizione citata è stata introdotta nel Codice delle pari opportunità dal d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 5, in attuazione della Direttiva 2006/54/CE, concernente il principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego e, in quanto tale, applicabile ai regimi previdenziali professionali.

³³ Compresa quelle che erogano le rendite mediante convenzione con imprese assicurative, non essendo tale elemento sufficiente ad escludere le forme pensionistiche complementari collettive dall'ambito applicativo delle norme sui regimi previdenziali professionali. Il punto è stato chiarito da Commissione europea, *Linee direttrici per l'applicazione della direttiva 2004/113/CE del Consiglio nel settore delle assicurazioni, sulla base della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-236/09 (Test-Achats), sub 2.4. «Assicurazioni e pensioni aziendali o professionali»* ed è stato recepito dalle più recenti *«Disposizioni in ordine alla parità di trattamento tra uomini e donne nelle forme pensionistiche complementari collettive»* adottate dalla COVIP (Deliberazione 22 maggio 2019).

³⁴ Il controllo sulla rispondenza dei dati a tali criteri è affidato alla COVIP che raccoglie, pubblica e aggiorna i dati e relaziona annualmente al Comitato nazionale di parità e pari opportunità nel lavoro.

nile nell'ambito qui considerato appare, in altri termini, il frutto di una combinazione di elementi: fragilità occupazionali, limitate capacità reddituali e contributive ma anche caratteristiche tecniche del sistema e atteggiamenti prudenziali verso strumenti *lato sensu* finanziari percepiti come complessi o incerti.

Sotto quest'ultimo profilo, occorre ricordare che le forme pensionistiche complementari operano, da un lato, sul fronte dell'offerta di strumenti di previdenza privata e volontaria, finalizzati ad assicurare trattamenti pensionistici complessivamente adeguati e sostenibili; dall'altro lato, come investitori istituzionali, gestendo il risparmio raccolto dagli aderenti con l'obiettivo di valorizzare il capitale destinato alla copertura delle posizioni pensionistiche individuali.

Il funzionamento delle forme pensionistiche complementari implica, dunque, lo svolgimento di rilevanti attività tipiche del mercato finanziario, in particolare quelle connesse alla gestione e all'investimento del risparmio previdenziale.

In questo contesto, il divario di genere nell'adesione alla previdenza complementare – ricollegabile, in prima battuta, al *gap* occupazionale e retributivo che, come osservato, limita la disponibilità di reddito da destinare alla previdenza integrativa – pare potersi ricondurre, almeno in parte, anche alle caratteristiche finanziarie strutturali del sistema.

È utile ricordare, sebbene si tratti di elementi ampiamente noti, che la previdenza complementare si fonda sul modello tecnico della “capitalizzazione”, il quale presuppone l'accantonamento progressivo dei contributi versati e la loro gestione finanziaria (*id est*, l'investimento) nel medio-lungo periodo, allo scopo di costituire un montante utile all'erogazione delle prestazioni pensionistiche al termine dell'attività lavorativa³⁵. Un modello, dunque, che potrebbe penalizzare i

³⁵ L'adesione alla previdenza complementare comporta un'articolata operazione di natura economico-finanziaria, strutturata in tre fasi principali: (i) il versamento di contributi destinati a finanziare la posizione pensionistica individuale dell'iscritto; (ii) l'investimento di tali risorse sui mercati finanziari da parte di intermediari specializzati; (iii) la determinazione della prestazione pensionistica sulla base del montante accumulato al momento della maturazione del diritto, montante che viene, almeno in parte, convertito in una rendita attraverso l'applicazione di formule attuariali, tenendo conto della speranza di vita al momento del pensionamento.

Le forme di previdenza complementare regolamentate dal d.lgs. n. 252/2005 operano secondo il principio della contribuzione definita: ciò significa che l'entità

soggetti che presentano carriere lavorative discontinue o frammentate, come accade prevalentemente alla componente femminile della forza lavoro.

Inoltre, gli stessi investitori istituzionali ai quali è affidata la gestione del patrimonio dei fondi pensione negoziali o, se imprese di assicurazione, l'erogazione delle rendite pensionistiche³⁶ possono anche istituire autonomamente forme di previdenza complementare estranee al contesto del rapporto di lavoro o professionale ed interamente ispirate alle logiche del mercato finanziario, ossia i fondi pensione aperti³⁷ e i piani pensionistici individuali di natura assicurativa (*breviter*: PIP)³⁸ attuati mediante contratti assicurativi dei rami vita aventi una, più o meno intensa, connotazione finanziaria³⁹.

In questo quadro, riteniamo che uno dei fattori che contribuiscono alla limitata partecipazione delle donne alla previdenza complementare sia costituito dalla tendenziale esposizione del risparmio previdenziale ai rischi tipici degli investimenti finanziari connaturata ai meccanismi sopra descritti⁴⁰.

della prestazione pensionistica non è stabilita in anticipo (*id est*, all'atto dell'adesione) ma dipende dai contributi effettivamente versati e dal rendimento degli investimenti realizzati con tali risorse.

³⁶ L'erogazione della rendita pensionistica è riservata alle imprese di assicurazione mediante la stipulazione di convenzioni *ad hoc* (c.dd. convenzioni per l'erogazione).

³⁷ Istituiti da banche, SIM, SGR o imprese di assicurazione ai sensi dell'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 252/2005.

³⁸ Le imprese di assicurazione, che attualmente rappresentano il principale punto di riferimento per chi desidera integrare le prestazioni del sistema pensionistico pubblico, sono le uniche autorizzate ad istituire i PIP. Oltre ad offrire una vasta gamma di prodotti assicurativi di natura previdenziale – come polizze di rami I e polizze *linked* garantite – esse forniscono anche servizi di gestione finanziaria e di erogazione delle prestazioni in forma di rendita, tramite apposite convenzioni con fondi pensione tradizionali. Sul tema, sia consentito rinviare a A. CAMEDDA, *I contratti di assicurazione della previdenza complementare (Nel diritto interno e nella prospettiva comparatistica)*, Napoli, Esi, 2018.

³⁹ Si tratta, precisamente, delle polizze rivalutabili di ramo I, delle polizze di ramo III del tipo *unit linked* e delle cc.dd. polizze “multiramo”. Per un'ampia disamina delle figure contrattuali menzionate v. P. CORRIAS, *Le assicurazioni sulla vita*, nel *Tratt. dir. civ. comm.* Cicu-Messineo, Milano, Giuffrè, 2021.

⁴⁰ Anche il risparmio previdenziale trova un importante strumento di garanzia e tutela nell'art. 47 Cost. Sul punto v., più di recente, R. COSTI, *Tutela del risparmio e Costituzione: storia e attualità dell'art. 47*, in *Banca impr. soc.*, 2018, p. 394 s.

Invero, diversi studi di economia comportamentale segnalano che, mediamente, le donne manifestano una maggiore avversione al rischio rispetto agli uomini⁴¹, unitamente alla diffidenza verso strumenti di risparmio e/o investimento a lungo termine – come quelli della previdenza complementare⁴² – che possono apparire complessi e scarsamente trasparenti relativamente alle dinamiche di rendimento e alla tempistica dei benefici attesi⁴³. In aggiunta, si rileva un maggiore scetticismo femminile nei confronti degli attori del mercato finanziario, specialmente quando operano in ambiti delicati come quello del risparmio previdenziale e, più in generale, in funzione sussidiaria rispetto allo Stato⁴⁴. Tale atteggiamento prudentiale, oltre a scoraggiare le adesioni, si riflette anche nelle scelte di allocazione delle risorse da parte delle donne iscritte ai fondi pensione, che, a conferma di quanto osservato, tendono a privilegiare linee d'investimento più conservative⁴⁵.

⁴¹ Evidenziano la minore conoscenza finanziaria e la maggiore avversione al rischio delle donne, A. LUSARDI-O.S. MITCHELL, *Planning and Financial Literacy: How Do Women Fare?*, in *American Economic Review*, 98 (2), 2008, p. 413 ss.; T. BUCHER-KOENEN-A. LUSARDI-R. ALESSIE-M. VAN ROOIJ, *How Financially Literate Are Women? An Overview and New Insights*, in *Journal of Consumer Affairs*, 2017, 51 (2), p. 255 ss., per evidenze empiriche sulle differenze di genere nei comportamenti e nelle scelte previdenziali; T. MEISSNER-X. GASSMANN.-C. FAURE-J. SCHLEICH, *Individual characteristics associated with risk and time preferences: A multi country representative survey*, in *Journal of Risk and Uncertainty*, 66(1), 2023, p. 77 ss., spec. 93, per un'analisi a livello europeo che conferma la maggiore avversione femminile al rischio. Sulla sussistenza, in capo alle donne, di una più elevata avversione al rischio rispetto agli uomini v. anche la ricerca *Donne e denaro: una sfida per l'inclusione*, promossa da Banca Widiba in collaborazione con il Dipartimento di Psicologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

⁴² Per una descrizione del procedimento volto all'erogazione delle prestazioni pensionistiche complementari, v. P. CORRIAS, *Convenzioni di gestione in regime di contribuzione definita e finalità previdenziali*, in ID.-G. RACUGNO (a cura di), *Previdenza complementare ed imprese di assicurazione*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 1 s.

⁴³ I dati COVIP relativi all'anno 2023 segnalano che solo il 38% delle adesioni totali ai fondi pensione proviene da donne, a fronte di una persistente sfiducia e di competenze finanziarie mediamente più limitate.

⁴⁴ In relazione al settore assicurativo, osservazioni analoghe sono contenute in *Finanza, sostantivo femminile: il settore assicurativo di fronte alle sfide di genere*. Italian AXA Paper n. 3, *Le sfide della diversità*, 2012, p. 20.

⁴⁵ Come confermato dalle più recenti relazioni sull'attività svolta dalla COVIP.

4. *Strategie per contrastare il divario di genere nella previdenza complementare: un approccio multilivello*

Le differenze osservate nella partecipazione femminile alla previdenza complementare richiedono l'adozione di politiche pubbliche e normative integrate, capaci di agire simultaneamente sui molteplici livelli di produzione delle disuguaglianze.

In primo luogo, è cruciale intervenire sulle condizioni strutturali del mercato del lavoro, promuovendo politiche attive che favoriscano la stabilizzazione dell'occupazione femminile, la riduzione del *part-time* involontario, la parità retributiva e la conciliazione vita-lavoro, elementi fondamentali per rafforzare la base contributiva necessaria al fine di alimentare la posizione pensionistica individuale all'interno del fondo pensione.

Il secondo asse di intervento riguarda il sistema pensionistico pubblico obbligatorio, il quale necessita di un ripensamento volto sia ad integrare meccanismi di compensazione delle disuguaglianze di genere – quali il riconoscimento previdenziale dei periodi di cura, una più intensa valorizzazione del lavoro domestico non retribuito e l'introduzione di forme di solidarietà redistributiva – sia a garantire una più efficace interazione tra pilastri previdenziali, affinché la previdenza pubblica possa fungere da volano all'accesso equo alla previdenza complementare.

Un rilevante passo avanti nella prospettiva del coordinamento tra la previdenza obbligatoria e la previdenza complementare⁴⁶ si è registrato con la Legge 30 dicembre 2024 n. 207 (di seguito: Legge di Bilancio 2025)⁴⁷.

In linea con analoghe esperienze maturate in altri ordinamenti caratterizzati da sistemi pensionistici multipilastro⁴⁸, la normativa italiana riconosce ora alla rendita complementare un valore ai fini del perfezionamento del diritto alla pensione pubblica. Più precisamente, la nuova disciplina consente agli aderenti che optino per l'erogazione

⁴⁶ Sul collegamento funzionale tra primo pilastro e previdenza complementare v. Corte cost., 28 luglio 2000, n. 393, la quale individua il fondamento costituzionale della previdenza complementare nell'ambito dell'art. 38, comma 2, Cost., quale componente funzionale del sistema previdenziale integrato. Più di recente, v. Cass., sez. un., 9 giugno 2021, n. 16084, ove si ribadisce che la previdenza complementare contribuisce alla realizzazione dell'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche.

⁴⁷ Art. 1, commi 181-185.

⁴⁸ Tra cui Svezia, Paesi Bassi e Danimarca.

della prestazione sotto forma di rendita⁴⁹, di computarne l'importo teorico ai fini del conseguimento dei requisiti anagrafici e contributivi necessari per l'accesso alla pensione di vecchiaia o alla pensione anticipata nell'ambito del sistema pubblico contributivo⁵⁰. Il valore della rendita complementare viene così integrato nel calcolo complessivo del trattamento pensionistico, consentendo in taluni casi di anticipare l'accesso al pensionamento rispetto a quanto sarebbe possibile sulla base della sola posizione contributiva maturata presso l'assicurazione generale obbligatoria. L'ambito applicativo della disposizione è, tuttavia, circoscritto ai soli lavoratori che abbiano maturato il primo accredito contributivo nel sistema pensionistico obbligatorio a decorrere dal 1° gennaio 1996 e la cui pensione di base sia integralmente determinata secondo il metodo contributivo *ex art. 1, comma 23, della l. n. 335 del 1995*.

Al fine di garantire trasparenza dei dati e consapevolezza delle scelte, le forme pensionistiche complementari sono tenute a fornire agli aderenti una proiezione certificata dell'effettivo valore della rendita mensile attesa, elaborata sulla base degli schemi di erogazione propri di ciascun fondo.

L'intervento del legislatore costituisce un importante tassello del più ampio processo di rafforzamento della funzione sociale della previdenza complementare, diretto a valorizzarne il ruolo non solo come fonte integrativa del trattamento pensionistico di base, ma anche come strumento di sostegno all'uscita flessibile dal mercato del lavoro. Ne derivano potenziali benefici in chiave di equità, sostenibilità e adeguatezza del sistema previdenziale nel suo complesso nonché, per quanto qui di interesse, in termini di incentivazione dell'adesione volontaria ai fondi pensione anche da parte delle donne. La disposizione in esame si rivela, infatti, particolarmente vantaggiosa per quei soggetti – in

⁴⁹ Sulle modalità di erogazione della prestazione pensionistica complementare, v. art. 11 d.lgs. n. 252/2005.

⁵⁰ In tal senso dispone il nuovo comma 7-*bis* dell'art. 24 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214) ivi introdotto dall'art. 1, comma 181, della Legge di Bilancio 2012. Il valore teorico delle rendite è ottenuto, ai fini qui considerati, trasformando il montante effettivo accumulato in ciascuna forma di previdenza complementare con applicazione del valore dei coefficienti di trasformazione previsti dall'art. 1, comma 6, l. 8 agosto 1995, n. 335, vigente al momento del pensionamento.

special modo, le lavoratrici – che, pur potendo far valere una lunga anzianità contributiva, rischiano di non soddisfare i requisiti reddituali minimi per l'accesso alla pensione, a causa di percorsi professionali segnati da discontinuità o versamenti contributivi irregolari.

In tale contesto, l'utilizzabilità della rendita complementare anche ai fini del conseguimento del diritto al trattamento pensionistico pubblico può rafforzare la consapevolezza del valore strategico del secondo pilastro quale strumento di pianificazione previdenziale coerente anche con carriere non lineari e, per l'effetto, incentivarne una più ampia e tempestiva adesione da parte delle lavoratrici. In particolare, la possibilità di computare la rendita integrativa ai fini del perfezionamento dei requisiti di accesso alla pensione di base non solo può colmare lacune previdenziali derivanti da carriere non lineari, ma può anche restituire margini di autonomia e autodeterminazione nella scelta del momento di accesso alla quiescenza, costituendo un'opportunità concreta per anticipare l'uscita dal mercato del lavoro o, comunque, per modularne con maggiore flessibilità le tempistiche, attenuando le rigidità tipiche del sistema pubblico. È chiaro, allora, che tale opzione risulta di particolare rilievo per le lavoratrici, le quali, come si è più volte evidenziato, si trovano, più frequentemente dei colleghi uomini, a dover conciliare l'attività professionale con impegni familiari e di cura, con inevitabili riflessi negativi sulla regolarità e/o continuità dei versamenti contributivi. In questa prospettiva, la misura non solo assume rilievo sotto il profilo dell'uguaglianza di genere, ma si inserisce anche in una più ampia dinamica evolutiva del sistema previdenziale, diretta a garantire prestazioni più adeguate e a rispondere con maggiore flessibilità alla pluralità dei bisogni individuali e collettivi.

Meritano, inoltre, menzione alcune proposte attualmente al centro del dibattito sulle riforme della previdenza complementare.

La prima riguarda l'introduzione di meccanismi di adesione automatica (*auto-enrolment*) ai fondi pensione, con possibilità di *opt-out*. Tale strumento, già sperimentato con successo in altri ordinamenti⁵¹,

⁵¹ La previsione di meccanismi di adesione automatica ai fondi pensione, nell'ottica di una più ampia partecipazione al sistema, è sempre più diffusa. Ne costituisce un chiaro esempio la riforma varata in Irlanda nel 2024 con l'approvazione dell'*Automatic Enrolment Retirement Savings System Bill*, il quale ha introdotto un sistema di adesione automatica alla previdenza complementare per i lavoratori tra i 23 e i 60 anni non già coperti da piani occupazionali e con reddito annuo superiore

si è infatti dimostrato capace di incrementare significativamente i tassi di partecipazione alla previdenza complementare, riducendo l'impatto delle asimmetrie informative e della scarsa educazione finanziaria che incidono in modo più accentuato sulle donne.

In tale prospettiva, la nuova strategia dell'Unione Europea in materia di risparmi e investimenti (*Savings and Investments Union* - SIU)⁵² – che riconosce la previdenza complementare come pilastro fondamentale per lo sviluppo dei mercati dei capitali e per il finanziamento della crescita economica⁵³ – promuove con forza l'adozione di meccanismi di *auto-enrolment*, in quanto ritenuti essenziali per aumentare la partecipazione dei lavoratori e ridurre il divario di copertura previdenziale⁵⁴. Non mancano, tuttavia, rilievi critici sulla con-

a 20.000 euro. Il sistema, attivo a partire da gennaio 2026, prevede contributi iniziali dell'1,5% della retribuzione a carico del lavoratore e del datore di lavoro e un contributo dello 0,5%, a carico dello Stato, con progressivi aumenti, rispettivamente, fino al 6% e 2% al decimo anno. I contributi saranno investiti tramite fondi a rischio differenziato (alto, medio e basso) selezionati da un nuovo ente pubblico indipendente (NAERSA - *National Automatic Enrolment Retirement Savings Authority*), con opzioni di *opt-out* temporanee esercitabili dopo sei mesi dall'iscrizione automatica o da uno degli automatici adeguamenti progressivi della percentuale contributiva. La mancata scelta della tipologia di fondo determina l'automatica iscrizione al fondo più appropriato all'età dell'aderente e l'investimento dei contributi sulla base di una strategia *life-cycle*. L'iscrizione automatica mira ad aumentare la copertura pensionistica (secondo le previsioni, coinvolgerà circa 800.000 lavoratori), promuovendo risparmio previdenziale con un modello semplificato, centralizzato e vigilato dall'Autorità di vigilanza nazionale competente (la *Pension Authority*). Resta ferma la possibilità di adesione volontaria per i lavoratori che non soddisfino i requisiti anagrafici e retributivi sopra indicati.

⁵² *Unione del risparmio e degli investimenti - Una strategia per promuovere la ricchezza dei cittadini e la competitività economica nell'UE.*

⁵³ La Commissione europea ha da tempo individuato nello sviluppo della previdenza complementare una priorità strategica per rafforzare la sostenibilità dei sistemi pensionistici e garantire un reddito adeguato alle future generazioni e alle categorie più esposte alla discontinuità lavorativa, come le donne.

⁵⁴ Ai suddetti fini, la *Savings and Investments Union* prevede che, entro la fine del 2025, la Commissione presenterà raccomandazioni volte a diffondere tali strumenti, insieme a sistemi digitali di tracciamento (*pension tracking systems*) e di gestione delle posizioni individuali (*pension dashboards*) diretti a sensibilizzare i cittadini sul reddito pensionistico atteso ai fini di una migliore pianificazione finanziaria. È, inoltre, previsto il riesame dei quadri normativi relativi agli enti pensionistici aziendali (IORP II) e al prodotto pensionistico paneuropeo (PEPP), con l'obiettivo di mi-

creta efficacia di tale strumento: si è evidenziato, in particolare, che l'adesione automatica, soprattutto in assenza di una solida e adeguata base contributiva, non può considerarsi una soluzione esaustiva e, se non accompagnata da adeguati meccanismi redistributivi, rischia di trasferire sulle lavoratrici l'onere di una maggiore contribuzione, in un contesto segnato da limitate possibilità di risparmio⁵⁵.

Merita, infine, un cenno il recente dibattito sul possibile ripensamento del regime fiscale della previdenza complementare in chiave di maggiore equità ed inclusione, con l'obiettivo di sostenere i gruppi ritenuti più vulnerabili – tra cui le giovani lavoratrici a basso reddito e con carriere discontinue – al fine di ampliare la base degli aderenti al sistema ed i flussi contributivi ad esso destinati. In tale ottica, sono state avanzate diverse proposte, tra cui: (i) l'aumento dei limiti di deducibilità contributiva⁵⁶; (ii) l'estensione della deducibilità su base pluriennale o il suo progressivo adeguamento al reddito; (iii) la configurazione degli incentivi iniziali come contribuzioni di ingresso; (iv) la previsione di crediti d'imposta o di meccanismi di contribuzione figurativa dedicati alle suddette fasce di lavoratrici. Tali strumenti, se opportunamente calibrati, contribuirebbero non solo all'inclusione previdenziale, ma anche alla sostenibilità intergenerazionale del sistema, attenuando le disparità esistenti tra i lavoratori.

glierne l'efficacia, ridurre la frammentazione del mercato e stimolare una maggiore inclusione previdenziale, soprattutto per i gruppi di cittadini più vulnerabili.

⁵⁵ Cfr., in tal senso, National Women's Council of Ireland, *Still Stuck in the Gap Pensions Auto-enrolment from a gender and care lens (Report 2024)*, il quale evidenzia che l'adesione automatica non risolve le disuguaglianze strutturali di genere e potrebbe addirittura esacerbare il divario pensionistico in relazione ai segmenti del mercato caratterizzati da discontinuità dei rapporti e da livelli reddituali più modesti, nei quali le donne sono sovrarappresentate; Pension Policy Institute, *Underpensioned 2021: Inequities in pension outcomes*, Londra, 2021, consultabile al link: <https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk>, secondo cui l'*auto-enrolment* non ha colmato i divari di genere nella previdenza, principalmente a causa delle soglie minime di contribuzione e della bassa densità contributiva femminile. Così anche L. FOSTER-M. HENEGAN, *Pensions planning in the UK: A gendered challenge*, in *Critical Social Policy*, 2018, 38(2), pp. 345-366, ove si evidenzia come i meccanismi di adesione automatica possano riprodurre disuguaglianze strutturali se non accompagnati da correttivi redistributivi e garanzie di equità.

⁵⁶ A dicembre 2024 è stata proposta una revisione del *plafond* deducibile – oggi fissato a euro 5.164,57 – verso soglie più elevate, comprese tra 7.500 e 8.000 euro annui, allo scopo di incentivare la partecipazione senza ricorrere a complessi regimi di deducibilità differenziata.

4.1. Segue: *Trasparenza, consulenza e «cultura della vulnerabilità»*

Tuttavia, affinché le misure sopra delineate producano effetti concreti in termini di inclusione previdenziale, è necessario considerare anche i fattori soggettivi che incidono sulle scelte di adesione e contribuzione, tra cui – in posizione di rilievo – la propensione individuale al rischio, variabile che assume particolare rilevanza nel caso delle donne, in ragione della loro avversione al rischio e una spiccata esigenza di sicurezza e prevedibilità degli esiti. Tale caratteristica, pur radicandosi in fattori culturali, psicologici e sociali complessi, può alimentare, in assenza di adeguati strumenti di accompagnamento, forme di diffidenza verso i prodotti di previdenza complementare, spesso percepiti come opachi, eccessivamente tecnici ed esposti a volatilità finanziaria.

Alla luce di ciò, riteniamo opportuno valorizzare, in chiave proattiva, alcuni degli strumenti di tutela degli aderenti già noti al quadro regolatorio e, segnatamente, quelli che presidiano la fase antecedente l'adesione ad un fondo pensione. Tali strumenti, se efficacemente attivati, possono giocare un ruolo cruciale nel promuovere la piena consapevolezza delle potenziali aderenti sia rispetto ai benefici attesi dalla partecipazione attiva al sistema, sia in relazione ai rischi che possono derivarne. In questa prospettiva, la consapevolezza del rischio non va intesa come ostacolo, ma come elemento cardine di una valutazione più razionale ed informata dell'impegno previdenziale.

Particolarmente rilevante, in tal senso, risulta il ruolo di due strumenti fondamentali dell'architettura della previdenza complementare: la trasparenza informativa e la consulenza previdenziale⁵⁷. Essi costituiscono, infatti, presidi essenziali per orientare le scelte dell'aderente, fornendo strumenti utili per interpretare la complessità delle opzioni disponibili, comprendere la composizione del rischio insito nei diversi comparti di investimento e acquisire una maggiore padronanza delle finalità previdenziali in gioco.

Tuttavia, un'eventuale intensificazione del presidio normativo in materia – per quanto auspicabile in linea teorica – rischierebbe, almeno nell'attuale fase evolutiva del sistema, di appesantire ulterior-

⁵⁷ In tema di obblighi di trasparenza e informativa “precontrattuale”, v. artt. 7 e ss. del Regolamento COVIP sulle modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari (Deliberazione del 22 dicembre 2020).

mente un quadro già segnato da un elevato grado di tecnicizzazione. Si pensi, ad esempio, al livello di dettaglio richiesto dalla normativa *SFDR* o alle complesse informazioni richieste dai documenti informativi standardizzati. In questo contesto, potrebbe rivelarsi più efficace un approccio flessibile alla tutela delle potenziali aderenti, capace di valorizzare le risorse già disponibili nel sistema ma secondo una logica più orientata alla persona e meno formalisticamente prescrittiva.

Una strada percorribile in tal senso è quella della promozione di una vera e propria “cultura della vulnerabilità”⁵⁸, da intendersi non come stigmatizzazione delle differenze soggettive, ma come riconoscimento della necessità di strumenti consulenziali e informativi maggiormente “ritagliati” sulle caratteristiche sociali, cognitive ed emotive dei potenziali aderenti quali elementi rilevanti nella costruzione dell’offerta e nella comunicazione del prodotto previdenziale. L’inclusione di tali variabili nel disegno delle strategie commerciali e informative non solo rafforzerebbe la tutela dell’aderente, ma contribuirebbe anche ad accrescere la fiducia nel sistema, superando quella diffidenza che, come osservato, limita una piena ed effettiva partecipazione femminile alla previdenza complementare.

4.2. Segue: *Fondi pensione e politiche di investimento ESG*

Una ulteriore leva per accrescere la partecipazione femminile ai sistemi di previdenza privata e promuovere la parità di genere può essere individuata nell’ampliamento della gamma di prodotti di previdenza complementare “ESG compliant”⁵⁹.

Questa tesi trova conforto non solo nell’evoluzione normativa e nelle recenti raccomandazioni delle Autorità europee di vigilanza, ma anche in un insieme di evidenze comportamentali che suggeriscono come l’investimento sostenibile⁶⁰ possa risultare particolarmente at-

⁵⁸ Cfr. G. BERTI DE MARINIS, *La vulnerabilità nei mercati regolamentati*, in P. CORRIAS (a cura di), *I soggetti vulnerabili nella disciplina comune e nei mercati regolamentati*, Napoli, Esi, 2022, p. 89 ss.; R. VIANELLO, *Previdenza complementare e transizione ecologica*, in *Dir. rel. ind.*, 2022, p. 737 ss.

⁵⁹ Sul tema v. F. RIGANTI, *Fondi pensione (Impresa, mercato e sostenibilità)*, Torino, Giappichelli, 2024, spec. p. 135 ss.; R. VIANELLO, *Previdenza complementare e transizione ecologica*, in *Dir. rel. ind.*, 2022, p. 737 ss.

⁶⁰ Parafrasando la definizione offerta dall’art. 2, n. 17, reg. (UE) 2019/2088, relativo all’informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, l’investi-

trattivo per la platea femminile. Numerosi studi empirici⁶¹ hanno mostrato che le donne tendono a manifestare maggiore sensibilità verso i temi della tutela ambientale e sociale, specie quando collegati al benessere futuro della famiglia e/o della comunità. Tale orientamento può tradursi in una propensione più marcata a compiere scelte finanziarie coerenti con i propri valori etici e sociali nonché in una maggiore riluttanza ad affidarsi a strumenti percepiti come opachi, rischiosi o privi di effettive finalità sociali. È, dunque, plausibile ritenere che la connessione tra previdenza complementare ed investimenti ESG possa incentivare l'adesione delle donne a forme di risparmio previdenziale, rafforzando anche la continuità nei versamenti e il senso di appartenenza al sistema.

Del resto, le investitrici sono solite mostrare più interesse degli uomini verso i prodotti ESG, pur manifestando una maggiore esigenza di trasparenza e fiducia nei confronti degli intermediari. In tal senso, l'inclusione di comparti ESG nei fondi pensione – accompagnata da *policy* trasparenti e da un'esplicita attenzione a tematiche sociali – può contribuire a colmare quel *deficit* fiduciario che continua a rappresentare un ostacolo significativo alla partecipazione femminile.

Anche sul piano normativo e regolamentare si è assistito ad un'evoluzione coerente con la suddetta prospettiva. Per quanto rileva in questa sede, dapprima la direttiva IORP II⁶², recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 13 dicembre 2018, n. 147, ha introdotto l'obbligo per gli enti pensionistici di considerare i rischi ESG nella *governance* e nell'allocazione delle risorse, rafforzando così il dovere fiduciario nei confronti di aderenti sempre più attenti alla sostenibili-

mento sostenibile è quello rivolto ad attività economiche che contribuiscono ad un obiettivo ambientale o sociale (tra cui la lotta alle diseguaglianze, la promozione della coesione ed integrazione sociale, anche di comunità economicamente o socialmente svantaggiate) e a beneficio di imprese che osservano prassi di buona *governance*. Sul tema v., tra gli altri, F. CAPRIGLIONE, *Il sistema finanziario verso una transizione sostenibile*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2021, p. 241 ss.; N. DI FAUSTO, *Investimenti sostenibili: analisi empirica e tradizionale dei fattori ESG*, *ivi*, 2021, p. 32 ss.

⁶¹ V. OECD, *Gender Differences in Sustainable Investing: Insights from Behavioral Economics*, OECD Publishing, Paris, 2021.

⁶² Direttiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, *relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali* (IORP II).

tà. Successivamente, il Regolamento *SFDR*⁶³ ha imposto agli operatori finanziari, compresi i fondi pensione, stringenti obblighi in materia di trasparenza relativamente all'integrazione dei fattori ESG nelle politiche di investimento.

In questa cornice si collocano anche le raccomandazioni delle Autorità di vigilanza. A livello europeo, l'EIOPA ha sollecitato un'integrazione effettiva dei criteri ESG per rafforzare la fiducia dei sottoscrittori⁶⁴, mentre, sul fronte domestico, la COVIP ha evidenziato l'importanza di promuovere un'offerta previdenziale più diversificata al fine di favorire l'inclusione delle categorie meno rappresentate, *in primis* le donne⁶⁵.

La promozione di fondi pensione con linee ESG non ha rilevanza soltanto in chiave individuale, come strumento per attrarre e fidelizzare la platea femminile, ma assume anche un valore collettivo⁶⁶. Come già osservato, la previdenza complementare non solo offre uno strumento di integrazione pensionistica individuale, ma canalizza risparmio verso investimenti a lungo termine. Anche in questa prospettiva, le scelte allocative dei fondi pensione – se orientate a sostenere imprese attente alla coesione sociale, alla lotta alle disuguaglianze e alla promozione dell'inclusione – possono contribuire attivamente al perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e, in particolare, del sopra menzionato *Goal 5* dedicato all'uguaglianza di genere⁶⁷. Questo orientamento appare oggi rafforzato anche alla luce delle tendenze emerse nel periodo post-pandemico e della crescente attenzione alle implicazioni sociali dello sviluppo sostenibile, in particolare

⁶³ Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, *relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari* (c.d. Regolamento *SFDR* o *Disclosure*).

⁶⁴ EIOPA, *Opinion on sustainability and governance in IORPs*, 2022.

⁶⁵ COVIP, *Relazione annuale per il 2023*, cit., con riferimento all'invito a diversificare l'offerta anche secondo criteri ESG.

⁶⁶ Cfr. Rapporto EDUFIN 2021: *l'educazione finanziaria come anticorpo alla vulnerabilità economica*, realizzato in collaborazione con DOXA, p. 4, ove si evidenzia l'importanza di programmi educativi anche in chiave di finanza sostenibile, posto che larga parte della popolazione (più del 40% degli italiani intervistati) afferma di non aver mai sentito parlare di sostenibilità, finanza sostenibile e fattori ESG.

⁶⁷ Importanti spunti sulla rilevanza del *Goal 5* nell'ambito degli investimenti SRI e ESG sono giunti dal Forum per la Finanza sostenibile, *webinar "Finanza sostenibile e goal 5: affinità elettive"* tenutosi l'11 marzo 2021.

alla *silver economy*, alla tutela dei diritti umani e all'accesso universale ai servizi sanitari⁶⁸.

L'importanza di tali scelte è tanto più evidente se si considera che l'inclusione femminile nei sistemi pensionistici complementari dipende anche dalla percezione delle donne in merito alla coerenza delle proprie scelte previdenziali con i valori di riferimento. Investire in fondi che promuovono la parità, l'equità e la responsabilità sociale può ridurre l'ansia da investimento, semplificare le decisioni – rendendole meno dipendenti dalla pura logica del rendimento – e rafforzare il legame fiduciario con gli operatori del settore.

Affinché questo potenziale si esprima pienamente, è tuttavia necessario che le linee ESG siano accessibili anche alle lavoratrici con redditi medio-bassi, che presentino costi competitivi e che siano comunicate in modo trasparente e inclusivo. Laddove l'offerta ESG venga percepita come un prodotto elitario o come un artificio di *marketing* privo di contenuto sostanziale, vi è il rischio concreto di vanificarne l'impatto e di alimentare ulteriore sfiducia. In questo senso, è essenziale garantire trasparenza nella rendicontazione, evitare fenomeni di *greenwashing*⁶⁹ e, come si dirà, di affiancare all'introduzione di tali strumenti iniziative di educazione finanziaria e previdenziale calibrate sulle specifiche esigenze dell'universo femminile.

In conclusione, l'offerta di comparti ESG nei fondi pensione rappresenta una concreta opportunità per colmare il divario di genere nella partecipazione alla previdenza complementare. Ma è anche, e forse soprattutto, un'occasione per riconfigurare l'identità stessa della previdenza integrativa come strumento di impatto sociale, capace di rispecchiare e valorizzare la pluralità dei soggetti cui si rivolge. In tal senso, l'inclusione femminile non è solo un obiettivo da perseguire, ma un indicatore della qualità complessiva del sistema.

⁶⁸ ESG e SRI, *Le politiche di investimento sostenibile degli investitori istituzionali italiani* (Terza indagine sulle strategie di sostenibilità e integrazione dei criteri ESG nel portafoglio dei principali investitori istituzionali italiani), a cura del Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, p. 16. Sulle ragioni, almeno quelle dichiarate, v. *ivi*, p. 19.

⁶⁹ Sul tema v., da ultimo, A. BASSI, M. LAMANDINI-G. MOLLO-A. TROISI-F. VELLA, *Greenwashing e tutela del consumatore*, Quaderni giuridici CONSOB, febbraio 2025. Sul tema v. anche I. RIVA, *Comunicazione di sostenibilità e rischio di "Greenwashing"*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, p. 55 ss.; G. MARCAJAO, *Trasparenza del mercato, tutela del consumatore e green washing*, in *JusOnline*, 2022, p. 184 ss.; M. PUCCI, *Sviluppo sostenibile, "greenwashing" e tutela del consumatore*, in *Jus civile*, 2023, p. 439 ss.

4.3. Segue: *Educazione finanziaria, previdenza complementare e inclusione: il contributo della “Legge Capitali”*

In uno scenario come quello descritto, l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale⁷⁰ (*breviter*: educazione *lato sensu* finanziaria) rappresentano uno strumento essenziale per promuovere l'autonomia economica e l'inclusione sociale e, in particolare, per favorire il benessere finanziario delle donne in età adulta e nella terza età⁷¹.

Se rivolte alle donne sin dall'età scolare, le iniziative di formazione sulle suddette tematiche⁷² possono costituire un autentico «anticorpo alla vulnerabilità economica» femminile⁷³, contribuendo all'innalzamento dei livelli di alfabetizzazione finanziaria e allo sviluppo della capacità individuale di affrontare eventi imprevisti o straordinari at-

⁷⁰ Secondo la definizione fornita dall'OCSE e riprodotta all'interno dell'art. 24-bis, comma 2, del d.l. 23 dicembre 2016, n. 237, convertito con modificazioni dalla l. 17 febbraio 2017, n. 15, per educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale deve intendersi “il processo attraverso il quale le persone migliorano la loro comprensione degli strumenti e dei prodotti finanziari e sviluppano le competenze necessarie ad acquisire una maggiore consapevolezza dei rischi e delle opportunità finanziarie”.

⁷¹ Sul concetto di “benessere finanziario” v. OECD, *G20 policy note on financial well-being*, 2024.

⁷² Sul tema, v. T. KOSKELAINEN-P. KALMI-E. SCORNAVACCA-T. VARTIAINEN, *Financial literacy in the digital age – A research agenda*, in *Journal of Consumer Affairs*, 57(1), 2023, p. 507 ss.; B. RUSSO, *L'educazione finanziaria nell'era delle tecnologie digitali (una lettura coordinata per un approccio nuovo alla disciplina)*, Torino, Giapichelli, 2022; D. SICLARI, *Tutela del risparmio ed educazione finanziaria*, in *Dirigenza bancaria. Finance, management, innovation*, 2017, n. 183, p. 9 ss.; v. U. MORERA, *Nuove prospettive per l'educazione finanziaria*, in *Foro it.*, 2015, V, p. 125 ss.; M.T. PARACAMPO, *Il ruolo dell'educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, in AA. VV., *Studi in onore di Umberto Belviso*, Bari, Cacucci Editore, 2011. Evidenzia l'importanza dell'educazione assicurativa M. DE POLI, *Trasparenza e informazione nelle assicurazioni*, in *Ass.*, 2024, p. 17 s., il quale ne auspica la realizzazione anche attraverso la contrattazione, evidenziando come l'assenza di tale indispensabile attività formativa del potenziale contraente determini “il serio rischio che il binomio «trasparenza ed informazione» si trasformi in una mera clausola di stile”.

⁷³ Cfr. Comitato EDUFIN, *L'educazione finanziaria come anticorpo alla vulnerabilità economica* (Rapporto 2021), p. 24, il quale già segnalava il diffondersi tra i cittadini italiani di una certa consapevolezza circa l'importanza dell'alfabetizzazione *lato sensu* finanziaria, testimoniata dall'apprezzamento manifestato dinanzi alla prospettiva di iniziative in tal senso anche nelle scuole e nei luoghi di lavoro, finanche obbligatorie come quelle diffuse all'estero, in particolare negli Stati Uniti e in Portogallo.

traverso una tempestiva ed efficace pianificazione del proprio futuro, anche previdenziale.

La crescente consapevolezza delle Istituzioni e dei cittadini circa l'importanza strategica di tali competenze ha fatto emergere, negli ultimi anni, l'esigenza di includere l'educazione finanziaria nei percorsi scolastici, analogamente a quanto già avvenuto in vari ordinamenti stranieri⁷⁴.

In questo quadro si colloca la recente l. 5 marzo 2024, n. 21 (di seguito: Legge Capitali), la quale ha riconosciuto il rilievo cruciale dell'educazione *lato sensu* finanziaria, rafforzandone il ruolo nell'ambito dell'istruzione scolastica italiana⁷⁵. Nello specifico, al fine di promuovere lo sviluppo delle competenze trasversali necessarie per la formazione di una cittadinanza economica attiva e responsabile⁷⁶, l'art. 25 della Legge Capitali ha modificato la l. 20 agosto 2019, n. 92, includendo, fra i contenuti dell'insegnamento obbligatorio dell'educazione civica nelle scuole⁷⁷, anche l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, con particolare attenzione all'uso delle tecnologie digitali di gestione del denaro e alle nuove forme di economia e finanza sostenibile⁷⁸.

La definizione dei contenuti didattici dell'insegnamento delle suddette materie è affidata al Ministero dell'istruzione e del merito, d'intesa con le Autorità di vigilanza del mercato finanziario in senso lato⁷⁹, sentiti il Comitato EDUFIN⁸⁰ e le associazioni maggiormente rappresenta-

⁷⁴ Per un'analisi comparata, v. OECD, *Financial Education in Schools*, 2014.

⁷⁵ Art. 25 «*Misure in materia di educazione finanziaria*», con cui si apre il Capo III «*Misure di promozione dell'inclusione finanziaria*».

⁷⁶ In tal senso dispone l'art. 1, comma 2, della l. n. 92 del 2019, come novellato dall'art. 25 della l. n. 21 del 2024. Per rilievi critici sull'assunzione della "cultura d'impresa" a parametro per la condivisione e la promozione dell'educazione *lato sensu* finanziaria, v. U. MORERA, *Educazione finanziaria, cultura d'impresa ed «educazione societaria» nelle scuole (art. 25, legge n. 21/2024): due brevi riflessioni critiche*, in AGE, 2024, p. 97 ss.

⁷⁷ Relativa alla «*Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*».

⁷⁸ Così l'art. 3, comma 1, lett. h-bis) della l. n. 92/2019, ivi introdotto dal citato art. 25 della c.d. Legge Capitali. Le linee guida ministeriali per l'insegnamento dell'educazione civica, comprensive di traguardi specifici per l'apprendimento della materia finanziaria in senso lato, sono definite all'interno del Decreto M.I.M. 7 settembre 2024, n. 183, «*Adozione delle Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica*».

⁷⁹ Banca d'Italia, CONSOB, IVASS e COVIP.

⁸⁰ Trattasi del Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, istituito ai sensi dell'art. 24-bis del d.l. 23 dicembre 2016, n. 237, convertito con modificazioni dalla l. 17 febbraio 2017, n. 15.

tive degli operatori e degli utenti bancari, finanziari e assicurativi⁸¹. Tale approccio partecipativo, fondato sulla consultazione di una pluralità di *stakeholder*, mira a garantire l'affidabilità tecnica e il costante aggiornamento dei programmi di insegnamento, nonché la loro coerenza con i bisogni formativi degli studenti e delle studentesse. L'importanza della *governance* istituzionale trova conferma anche nelle modifiche apportate dalla Legge Capitali al citato d.l. 23 dicembre 2016, n. 237, per effetto delle quali il Ministero dell'istruzione e del merito, sentito il Comitato EDUFIN, è chiamato a sottoscrivere con le sopra menzionate Autorità di vigilanza appositi accordi per la promozione della cultura finanziaria, assicurativa e previdenziale nelle scuole, nel rispetto dell'autonomia scolastica e delle risorse disponibili⁸².

In un contesto segnato dalla digitalizzazione, dalle sfide della sostenibilità e dalla crescente complessità dei mercati, le iniziative scolastiche in materia finanziaria costituiscono un formidabile strumento di formazione di una "cittadinanza economica" attiva, consapevole e responsabile⁸³, in coerenza con gli obiettivi di lungo periodo delineati dalla Strategia nazionale per l'educazione finanziaria⁸⁴. Infatti, il sapere economico è inteso non più come patrimonio specialistico riservato ad una ristretta *élite* professionale, ma come competenza essenziale di cittadinanza⁸⁵, funzionale tanto all'inclusione sociale quanto alla stabilità e alla competitività dei mercati e del sistema economico generale. Infatti, l'introduzione dell'educazione finanziaria nel *curriculum* scolastico obbligatorio contribuisce non solo alla diffusione della legalità, della cultura del risparmio e del benessere individuale, ma anche alla prevenzione delle fragilità economiche, allineandosi agli obiettivi de-

⁸¹ Art. 3, comma 1-*bis*, l. n. 92/2019.

⁸² In tal senso dispone il nuovo comma 10-*bis* introdotto dalla Legge Capitali all'interno dell'art. 24-*bis* del citato d.l. n. 237/2016.

⁸³ Sulla progressiva affermazione di un nuovo modello di consumatore attivo e capace di agire responsabilmente all'interno dei mercati, v. i contributi raccolti in M. RABITTI e F. BASSAN (a cura di), *Il consumatore: responsabile, attivo, partecipativo*, Roma TrE-Press, 2024.

⁸⁴ La Strategia nazionale per l'educazione finanziaria assicurativa previdenziale e il Programma di attuazione della Strategia per il Triennio 2024-2026 sono consultabili sul sito istituzionale del Comitato EDUFIN.

⁸⁵ Cfr. *Strategia Nazionale per l'Educazione Finanziaria 2022-2026*, la quale ribadisce l'importanza di rendere la cultura economica "diritto di cittadinanza", funzionale all'inclusione sociale, alla stabilità finanziaria e alla competitività dei mercati.

lineati dalle strategie europee e internazionali in materia di sviluppo sostenibile, riduzione delle disuguaglianze e promozione della *literacy* finanziaria. In particolare, l'integrazione dell'educazione finanziaria nei percorsi scolastici è coerente sia con gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 (segnatamente, con il *target* 4.7 relativo all'educazione di qualità, inclusiva ed equa) sia con le raccomandazioni formulate dall'OCSE e dalla Commissione europea, le quali evidenziano l'esistenza di una correlazione positiva diretta tra il livello di alfabetizzazione finanziaria e la stabilità dei mercati, la resilienza delle famiglie agli *shocks* economici e la sostenibilità dei sistemi previdenziali⁸⁶.

La previsione normativa si distingue, inoltre, per l'«universalità» dell'intervento, che garantisce un accesso precoce alle nozioni economico-finanziarie fondamentali a tutti gli studenti e a tutte le studentesse, indipendentemente dal contesto socioeconomico o territoriale di provenienza; nonché per l'approccio integrato e multidisciplinare, messo in luce, tra l'altro, dalla prevista valorizzazione del rapporto tra l'educazione finanziaria, la cittadinanza attiva e digitale e la cultura della sostenibilità, in coerenza con le esigenze formative della società contemporanea.

Altrettanto significativa è la legittimazione istituzionale dei programmi di insegnamento relativi all'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale: la definizione ministeriale di tali contenuti didattici in sinergia con le Autorità di vigilanza e le associazioni rappresentative degli utenti del mercato finanziario garantisce, infatti, la qualità tecnica, il costante aggiornamento e l'adeguatezza di questi ultimi rispetto al *target* scolastico e alle esigenze del mercato.

Da ultimo, merita di essere evidenziato in questa sede il potenziale impatto dell'intervento normativo in esame sull'*empowerment* femminile e sulla riduzione dei divari di genere. Soprattutto se attuata

⁸⁶ L'importanza di una solida alfabetizzazione finanziaria per l'assunzione di decisioni ottimali e per il benessere finanziario delle persone è evidenziata da Commissione Europea, *Un'Unione dei mercati dei capitali per le persone e le imprese: nuovo piano di azione*, Bruxelles, 24 aprile 2020 [COM(2020) 590 final]. Sul punto v. anche OECD/INFE, *National Strategies for Financial Education*, 2021, p. 82, ove si rileva che i programmi di educazione finanziaria attuati sul posto di lavoro si sono rivelati efficaci nel cambiare i comportamenti e hanno determinato un aumento delle iscrizioni e/o della contribuzione ai piani pensionistici; infatti, un aumento della consapevolezza e della capacità di pianificazione previdenziale migliora l'autosufficienza finanziaria degli individui, riducendo la pressione sui sistemi pensionistici pubblici.

con strumenti didattici efficaci e sensibili alle dimensioni di genere, l'integrazione dell'educazione finanziaria e previdenziale nei percorsi scolastici può ridurre le asimmetrie informative che ostacolano l'autodeterminazione economica di molte donne e favorire l'assunzione di scelte più consapevoli, contribuendo così a prevenire il rischio di esclusione finanziaria e ad attenuare, nel medio-lungo periodo, il *gender gap* previdenziale.

5. Conclusioni

La previdenza complementare costituisce uno strumento cruciale per assicurare la sostenibilità del sistema pensionistico e garantire condizioni di vita dignitose nella fase post-lavorativa. Tuttavia, come si è avuto modo di osservare, le persistenti disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro – riconducibili a carriere discontinue, redditi mediamente inferiori e periodi di inattività legati alle responsabilità familiari – compromettono la capacità delle donne di accedere in modo equo ai regimi di previdenza integrativa, rendendole, al contempo, meno propense all'adesione ad un fondo pensione.

È, dunque, necessario adottare un disegno multilivello e integrato di politiche previdenziali, capace di affrontare le disuguaglianze su più fronti: dal mercato del lavoro al primo pilastro pubblico, fino ad una più efficace regolazione della previdenza complementare. In questa prospettiva, le più recenti proposte dell'EIOPA, della COVIP e del legislatore nazionale aprono spazi di dibattito significativi: l'introduzione di meccanismi di adesione automatica al sistema, il perfezionamento dei presidi di trasparenza sui costi e sui rischi dell'adesione, l'integrazione dell'educazione previdenziale nei percorsi scolastici e una maggiore flessibilità nell'erogazione della prestazione complementare e nell'accesso alla pensione obbligatoria possono, infatti, incentivare l'adesione femminile, soprattutto se accompagnati da misure specificamente orientate alla parità di genere. Tra queste ultime si segnalano, in particolare, l'introduzione di incentivi fiscali mirati per le lavoratrici a basso reddito (come, ad esempio, crediti d'imposta), il riconoscimento di contribuzioni figurative nei periodi di maternità o cura, l'integrazione della dimensione di genere nei programmi di educazione finanziaria e previdenziale, in sinergia con le parti sociali e le reti di *welfare* territoriale.

Anche la promozione di fondi pensione ESG o con finalità sociali

rilevanti per la platea femminile, quali l'investimento in settori ad alto impatto sociale (istruzione, salute, imprenditoria femminile) può generare un circolo virtuoso tra partecipazione ai regimi di previdenza privata e sviluppo inclusivo.

In definitiva, solo un'azione coerente e sistemica, capace di valorizzare la dimensione di genere nelle scelte regolatorie e nell'offerta previdenziale, potrà realmente favorire l'inclusione femminile, prevenire situazioni di vulnerabilità economica e promuovere un invecchiamento dignitoso, libero dalla povertà.

SILVIA USALA

DONNE DI CONDIZIONE PARASERVILE E UNIONI MISTE

SOMMARIO: 1. Condizione femminile e vincolo paraservile. – 2. Unioni tra donne libere e uomini di condizione paraservile: l'applicazione analogica del *senatus consultum Claudianum*. – 3. La condizione delle donne che si univano ai *monetarii*. Il caso peculiare prospettato da CTh. 10.20.10.1. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Condizione femminile e vincolo paraservile

La disciplina relativa alla condizione femminile nel periodo tardoantico si mostra in grado di offrire spunti di riflessione significativi non solo nell'ambito degli studi romanistici, ma anche in merito al dibattito attuale intorno alle questioni di *Gender Equality*. Essa consente, infatti, di porre in luce una caratteristica della legislazione concernente le donne che non risulta circoscritta al diritto romano, ma può trovare riscontro anche nelle esperienze giuridiche a noi più vicine¹: si tratta di norme che, pur considerando la donna e la sua condizione giuridica, mirano in realtà a perseguire interessi di soggetti diversi, tanto privati quanto pubblici.

In particolare, il regime tardoantico, se confrontato con quello dei periodi precedenti², consente di scorgere una forte accentuazione

¹ Cfr. M. TOLA, *Donne, impresa, professioni dopo un secolo dall'entrata in vigore delle "Norme circa la capacità giuridica della donna"* (l. 17 luglio 1919, n. 1176), in M.V. SANNA-M. MASIA (a cura di), *Donne: libertà, diritti e tutele*, Napoli, Esi, 2019, pp. 63-74, a proposito dell'autorizzazione maritale per l'esercizio della mercatura o partecipazione in società commerciali a cento anni dalla sua abrogazione; S. ORRÙ, *Donne e impresa agricola fra pari opportunità e sviluppo sostenibile*, in M.V. SANNA-M. MASIA (a cura di), *Donne e diritto. Un dibattito*, Cagliari, AV, 2019, pp. 347-367, in part. p. 351 ss., sul ruolo della donna nel settore agricolo che, per molto tempo, è stato caratterizzato da un'esigua tutela giuridica e da una relegazione di mero supporto al lavoro maschile, nonostante il prezioso apporto del genere femminile all'attività di impresa agricola.

² La condizione femminile nell'antica Roma, come è noto, era fortemente ancorata al modello virtuoso della matrona romana che imponeva alla donna di occupar-

del rilievo della condizione muliebre al fine di soddisfare gli interessi fiscali e della produzione, quali il reperimento della forza lavoro in alcuni settori nevralgici e la riscossione dei tributi.

Siffatte necessità, come è noto, vennero perseguite dagli Imperatori tardoantichi attraverso la creazione di un vincolo giuridico in capo a

si, in silenzio e con la massima abnegazione, della prole e della famiglia. A partire dal diritto romano arcaico, infatti, la funzione principale della donna era quella di dare dei figli legittimi al marito o dei discendenti legittimi al *pater familias* di quest'ultimo: tale funzione veniva perseguita attraverso la *conventio in manum*, in ragione della quale la donna entrava a far parte della famiglia del marito e risultava sottoposta, *loco filiae*, alla *manus* di quest'ultimo, se *sui iuris*. Nel caso in cui il marito fosse stato un soggetto *alieni iuris*, la donna, in virtù della *conventio in manum*, sarebbe risultata sottoposta, *loco neptis*, alla *potestas* del *pater familias* del marito. Al riguardo, possono essere altresì rammentate le limitazioni relative alla condizione delle donne *sui iuris* che avessero raggiunto la pubertà, dal momento che queste ultime, sotto il profilo del diritto privato, avrebbero avuto una limitata capacità d'agire e, probabilmente fino al periodo preclassico, sarebbero state sottoposte a tutela; con riguardo poi al diritto pubblico, sarebbero state considerate totalmente incapaci. Su tali aspetti, cfr., *ex multis*, C. FAYER, *La vita familiare dei romani antichi. Dalla nascita al matrimonio*. Roma, L'Erma di Bretschneider, 2016, p. 4, nonché L. PEPPE, *Civis Romana. Forme giuridiche e modelli sociali dell'appartenenza e dell'identità femminili in Roma antica*, Lecce, Edizioni Grifo, 2016, p. 134, il quale, attraverso l'accurata analisi dei lemmi di norma utilizzati nelle fonti per delineare l'identità della donna cittadina romana, ha posto in evidenza che il lemma *femina* “quale che sia la sua precisa etimologia – indica grosso modo colei che nutre, funzione animale tipicamente femminile”. Alla luce dei dati qui brevemente ripercorsi, possiamo quindi sottolineare che il ruolo sociale femminile era sempre correlato a un uomo di riferimento e, per questo, subordinato all'approvazione maschile, la quale, come osservato da M.V. SANNA, *Il modello della matrona romana*, in *Rev. Gen. Der. Rom.*, XXXI, 2, 2018, p. 1, sarebbe stata subordinata all'adesione al modello virtuoso della matrona, dal momento che la donna si sarebbe dovuta dimostrare “casta, pia, obbediente, silenziosa, laboriosa, ma purché all'interno della *domus*”. La costruzione del modello di *matrona* avveniva attraverso alcuni *exempla* – cui le donne potevano ispirarsi – imperniati su una rosa di *virtutes* essenziali, dalle quali conseguiva la condotta ineccepibile dell'*optima matrona*. In merito a questi ultimi profili, cfr. F. LAMBERTI, *Donne romane fra Idealtypus e realtà sociale. Dal “domum servare” e “lanam facere” al “meretricio more vivere”*, in *Quaderni Lupiens di Storia e diritto*, 2014, p. 61 ss.; M.V. SANNA, *La spada e il silenzio. Tace, Lucretia; ferrum in manu est; moriere, si emiseris vocem*, in *Annali Cagliari*, 2022, p. 751 ss.; M. LENTANO, *Lucrezia. Vita e morte di una matrona romana*, Roma, Carocci, 2022; A.M. MANDAS, ‘Non matrum familiarum vestitae fuissent’. Alcune considerazioni in tema di pudicitia, in M.V. SANNA-S. ORRÙ-M. TOLA (a cura di), *Donne diritti e tutele: tra passato e nuove prospettive*, Napoli, Jovene, 2023, p. 117 ss.

soggetti che svolgevano attività lavorative di notevole importanza economica e fiscale. Invero, in forza di suddetto vincolo, questi ultimi e i loro figli restavano perpetuamente legati sia alla mansione lavorativa, sia ai luoghi in cui essa si esplicava. In questo modo veniva attribuito a tali soggetti lo *status* di *corporati obnoxii*, una condizione caratterizzata da limiti così estesi da essere stata definita ‘paraservile’, in quanto più vicina a quella dei *servi* che a quella dei soggetti liberi.

Tra le diverse condizioni paraservili delineate dal diritto tardoantico, assume estrema importanza – non solo dal punto di vista giuridico, ma anche da quello economico e sociale – il colonato³, la cui caratteristica essenziale era costituita da un nesso funzionale e inscindibile tra il *colonus* e la terra che egli coltivava⁴. Una simile connessione comportava conseguenze diverse, ma strettamente collegate tra loro: da un lato, infatti, il colono non avrebbe potuto abbandonare la coltivazione e il fondo in cui la stessa si svolgeva e, dall’altro lato, il *dominus* del fondo non avrebbe potuto allontanare il colono, neppure se quest’ultimo fosse risultato inadempiente rispetto alle prestazioni dovute⁵.

³ Nel quadro nell’ampia letteratura relativa al colonato, cfr. la recente trattazione A.J.B. SIRKS, *The Colonate in the Later Roman Empire*, in *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis-Revue d’histoire du droit-The Legal History Review*, 90, 2022, pp. 129-147; ID., *The Colonate in the Roman Empire*, Cambridge, Cambridge University Press, 2024, ove ulteriore bibliografia.

⁴ Come è noto, ai coloni venivano attribuite varie denominazioni specifiche, probabilmente legate alla loro specifica funzione e condizione giuridica. Delle varie specie di coloni, quella dei *coloni adscripticii*, denominati così in quanto iscritti nei registri del censo, era e fu sempre la più gravosa, davvero poco diversa da quella dei servi rustici, cfr. G. SEGRÉ, *Studio sull’origine e sullo sviluppo storico del colonato romano*, in *Arch. giur.*, XLVI, 1891, p. 314. Sul punto, cfr. anche la nt. seguente.

⁵ Con riguardo alla condizione degli *adscripticii*, appaiono opportune alcune precisazioni relative al vincolo giuridico gravante sugli stessi: tali coloni non rientravano tra le proprietà del *dominus*, ma venivano considerati vere e proprie pertinenze del fondo. Non godevano della libertà di mutare il proprio *status*, né di allontanarsi dal terreno per vivere altrove o svolgere altre attività lavorative. Cfr. G. GILIBERTI, *Servi della terra. Ricerche per una storia sul colonato*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 100 ss. Di conseguenza, il rapporto tra il colono *adscripticius* e il *dominus* piuttosto che consistere, come nel caso degli schiavi, in una *potestas* di quest’ultimo sulla persona fisica del lavoratore agricolo, era una conseguenza del potere del *dominus* sul fondo e delle vicende traslative che avrebbero riguardato il fondo medesimo: invero, come sottolineato da SIRKS, *The Colonate in the Later in the Later Roman Empire*, cit., p. 133, l’iscrizione del lavoratore agricolo nei registri del censo, ossia l’*adscriptio*,

Appare dunque chiaro come tale regime fosse volto ad assicurare la forza lavoro necessaria alla produzione agricola, sia nell'interesse dei titolari dei fondi, sia nell'interesse del fisco, visto che lo sfruttamento razionale e continuativo della terra e la numerosità dei coloni impiegati a tal proposito avrebbero garantito la regolare acquisizione delle imposte fondiarie⁶.

Con riguardo alle *leges* tardoantiche relative alle donne di condizione paraservile, va sottolineato che queste permettono di cogliere anzitutto la rilevanza della forza lavoro femminile, come accade, ad esempio, per le *metallariae*, ossia le donne impiegate nell'attività mineraria⁷, e le *gyneciariae*, ossia le donne impiegate nel settore tessile e, in particolare, nella produzione imperiale della lana⁸.

"entailed the subjection to the estate owner as owner, not as an individual person, because if the estate changed owner, the new owner could exercise this power".

⁶ Così, M. TALAMANCA, *Istituzioni di diritto romano*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 101, e SIRKS, *The Colonate in the Later Roman Empire*, cit., p. 132 s., nonché la dottrina che, in virtù del rilievo fiscale dei coloni, ha ritenuto il colonato tardoantico una condizione essenzialmente tributaria: D. VERA, *Essere "schiavi della terra" nell'Italia tardoantica: le razionalità di una dipendenza*, in *Studia historica, historia antiqua*, 25, 2007, p. 493.

⁷ Sul vincolo perpetuo che, nel diritto tardoantico, legava tali donne all'attività mineraria e ai siti in cui essa si svolgeva probabilmente per nascita, cioè in ragione della circostanza che si trattasse di donne nate da unioni nelle quali almeno un genitore era metallario, cfr. A. CHERCHI, *Riflessioni sulla condizione giuridica delle 'metallariae' nel tardo impero. A proposito di C. 11.7(6).7*, in *Annali del seminario giuridico dell'Università degli Studi di Palermo*, 59, 2016, p. 227 ss. Di certo, dall'analisi delle fonti esaminate dall'Autrice, emerge non solo che vi fosse un numero notevole di donne impiegate in miniera, ma anche il rilievo di queste ultime sotto il profilo tributario tanto nell'attività mineraria, quanto per il sostentamento delle finanze imperiali. In relazione alle epoche precedenti – e, in particolare, in base ai frammenti di epoca severiana conservati nel Digesto – l'Autrice ha inoltre sottolineato che l'impiego delle donne in miniera sembra fondarsi principalmente sull'irrogazione nei loro confronti della *poena metalli*. Sul punto, cfr. altresì M.V. SANNA, *Mulieres ad metalla damnatae*, in I. PIRO (a cura di), *Scritti per A. Corbino*, 6, Tricase, Libellula, 2016, p. 473 ss., la quale ha evidenziato che, durante il principato, le donne venivano di norma sanzionate con le pene più tenui tra i diversi gradi della *damnatio ad metalla* (le condanne *in opus metalli* e *in ministerium metallicorum*) e, dunque, sarebbero state in concreto adibite a lavori ausiliari rispetto all'attività estrattiva, come la raccolta e il lavaggio del materiale.

⁸ Che in tale settore le donne fossero dotate di competenze tecniche essenziali, come quella della filatura e del lavoro al telaio, è stato infatti ben posto in luce da L. LARSSON LOVÉN, *Lanam fecit. Wool Working and Female Virtue*, in ID.-A. STRÖMBERG

Tuttavia, dalle nostre fonti emerge anche un altro aspetto meritevole di considerazione, relativo alla condizione paraservile femminile: la capacità delle donne di trasmettere il vincolo corporativo nei casi di 'unioni miste', che consistevano in relazioni paramatrimoniali con uomini liberi dal vincolo corporativo. Invero, analogamente a quanto previsto per le unioni tra schiavi e soggetti liberi, queste unioni venivano considerate illegittime e, di conseguenza, la prole da esse generata avrebbe acquisito la condizione paraservile della madre⁹.

2. *Unioni tra donne libere e uomini di condizione paraservile: l'applicazione analogica del senatus consultum Claudianum.*

Per evidenziare ulteriori profili di interesse riguardanti la condizione della donna che emerge dalla legislazione tardoantica, giova accennare alla disciplina relativa alle unioni miste speculari a quelle che abbiamo appena visto, cioè le unioni tra donne libere dalla condizione paraservile e uomini legati al vincolo corporativo. Anche in questi casi, il diritto romano tardoantico elaborò una soluzione capace di assicurare al fisco tanto la forza lavoro paraservile, quanto la regolare acquisizione dei tributi. Questa soluzione consisteva nell'applicazione

(edited by), *Aspects of Women in Antiquity. Proceeding of the first Nordic Symposium on women's lives in Antiquity*, Jonsered, P. Åströms, 1998. Inoltre, in merito alla circostanza che in età imperiale anche l'adibizione delle donne all'attività di produzione della lana si fondasse sovente su una previa condanna criminale, cfr. M. NAVARRA, *Ad gynaecei ministerium deputari. Il lavoro forzato nelle manifatture tessili imperiali*, in *Historia et ius*, 17, 2020, p. 1 ss., in part. p.14 ss.

⁹ Da C. 11.68.4 (Imp. Valentinianus Valens et Gratianus AAA. Ad Florianum comitem rerum privatorum): *Ex ingenuo et colonis ancillisque nostris natos natasve origini, ex qua matres eorum sunt, facies deputari* del 367 d.C., si deduce infatti che i figli nati dall'unione tra una donna colona e un uomo ingenuo non avrebbero seguito la condizione paterna, bensì quella materna. Su tale regime, cfr. P. ROSAFIO, *Studi sul colonato*, Bari, Edipuglia, 2002, p. 181, e M. BIANCHINI, in *Temi e tecniche della legislazione tardoimperiale*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 423 s., ad avviso della quale, nella legislazione del IV e V secolo d.C., emergerebbe una chiara tendenza per cui "i figli nati da genitori appartenenti agli strati sociali più bassi, a diverse corporazioni o, comunque, di differente condizione, acquistano alternativamente lo status paterno o quello materno, in base all'opportunità di assicurare la maggiore consistenza di determinate categorie (...). Tale esigenza deve essere stata particolarmente avvertita in tema di coltivazione e sfruttamento della terra".

analogica alle donne coinvolte in siffatte relazioni del *senatus consultum Claudianum* (da qui in avanti SCC), in forza della quale la donna avrebbe acquisito la condizione paraservile del compagno e, dunque, avrebbe trasmesso tale condizione ai figli nati dall'unione.

Al fine di comprendere l'analogia appena segnalata può essere utile rammentare il regime delineato dal provvedimento senatorio, nonché il relativo ambito di applicazione. Come è noto, il SCC, emanato dal *princeps* Claudio nel 52 d.C.¹⁰, prevedeva una causa di riduzione in schiavitù riservata alla donna¹¹ e, in particolare, alla *mulier, civis romana, sui iuris*, che avesse una relazione stabile e continuativa con un *servus* altrui¹².

Inst. 3.12.1: *Erat et ex senatus consulto Claudiano miserabilis per universitatem adquisitio, cum libera mulier servili amore bacchata ipsam libertatem per senatus consultum amittebat et cum libertate substantiam: quod indignum nostris temporibus esse existimantes et a nostra civitate deleri et non inseri nostris digestis concessimus.*

Come testimoniano le Istituzioni giustiniane, il SCC avrebbe comportato una successione a titolo universale *inter vivos*, dal momento che la donna, *servili amore bacchata*¹³, sarebbe divenuta schiava del *dominus* del suo compagno e, in questo modo, avrebbe perso

¹⁰ P. BUONGIORNO, *Senatus consulta Claudianis temporibus facta. Una palingenesi delle deliberazioni senatorie dell'età di Claudio (41-54 d.C.)*, Napoli, Esi, 2010, p. 438; F. REDUZZI MEROLA, *Lo schiavo a Roma. Strumento di lavoro e persona*, Napoli, Satura Editrice, 2022, p. 48 s.

¹¹ Gaio menziona infatti questa ipotesi tra quelle che avrebbero comportato la *capitis deminutio maxima* (Gai 1.160).

¹² Così, *ex multis*, A.F. ROSSELLO, *SENATUSCONSULTUM CLAUDIANUM DE MULIERIBUS quae se servis alienis iunxerint*, in *Studi Senesi*, 1894, p. 205 ss. e p. 245.

¹³ Si noti che tale espressione pare esprimere una certa indulgenza nei confronti della donna, dato che sembrerebbe alludere al fatto che costei si fosse unita allo schiavo perché aveva perso del tutto la lucidità a causa dell'amore da lui indotto: così, C. MASI DORIA, *'Ancilla efficitur'... 'in eo statu manebit': le conseguenze del SC. Claudianum per le donne di status libertino*, in R. RODRÍGUEZ LÓPEZ-M.J. BRAVO BOSCH (edd.), *Mulier. Algunas Historias e Instituciones de Derecho Romano*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 166 s., ad avviso della quale la donna, essendo definita *bacchata*, cioè posseduta da *Bacchus*, apparirebbe come una vittima del compagno, ovvero così invasata dall'amore per lo schiavo da non essere in grado, in alcun modo, di interrompere la relazione con quest'ultimo.

anche il proprio patrimonio, che sarebbe stato acquisito dal suddetto *dominus*¹⁴. Dalle stesse Istituzioni si percepisce un netto sfavore nei confronti del SCC e dei suoi effetti: la successione *inter vivos* che esso avrebbe causato viene definita *miserabilis adquisitio* e il regime complessivo del decreto senatorio viene considerato indegno per l'epoca giustininiana (*indignum nostris temporibus*). Invero, come riferito poco oltre dalla fonte (*et a nostra civitate deleri et non inseri nostris digestis concessimus*), il SCC era stato abrogato dallo stesso Giustiniano.

Queste considerazioni ci inducono ora a fare cenno anche alla *lex giustiniana* che abrogò il SCC¹⁵, dato che proprio da siffatta *lex* pare emer-

¹⁴ La perdita dello *status libertatis* della donna, tuttavia, non avveniva *ipso iure*, come testimoniato da Theoph. 3.12.1: Ἦν δὲ καὶ ἄλλη καθ' ὁμάδα κτήσις, ἥτις ἐπενοήθη ὑπὸ τοῦ Κλαυδιανίου δόγματος. εἰ γὰρ ἐλευθέρᾳ ἡράσθη τοῦ ἐμοῦ οἰκέτου καὶ ἐντεῦθεν ἐνεποδίζετο τὰ τῆς ὑπηρεσίας, ἐξῆν μοι πέμψαι αὐτῇ παραγγελίαν ἐπὶ ἑπτὰ μαρτύρων παρεγγυῶσαν αὐτῇ ὥστε ἀποστῆναι τοῦ ἐμοῦ οἰκέτου· εἰ δὲ μὴ ἀπέστη, ἐχρώμην καὶ δευτέρᾳ παραγγελίᾳ. ἐπιμενούσης δὲ αὐτῆς τοῖς αὐτοῖς παρήγγελλον αὐτῇ καὶ τρίτον· εἴτα οὐκ ἀπεχομένης αὐτῆς τοῦ ἐμοῦ οἰκέτου ἐμφανεῖς ἐποιοῦν τὰς παραγγελίας ἐπὶ τοῦ ἄρχοντος καὶ διαλαλῶν ἐγένετο καταδουλοῦσα ταύτην ἐμοί, καὶ ἐγινόμην οὐ μόνον αὐτῆς δεσπότης, ἀλλὰ καὶ πάσης αὐτῆς τῆς περιουσίας. τοῦτο δὲ ἀνάξιον τῶν ἐαυτοῦ χρόνων κρίνας ὁ εὐσεβέστατος ἡμῶν βασιλεὺς ἀνείλε καὶ τῆς οἰκείας ἐξώθησε πολιτείας καὶ οὐδὲ τοῖς οἰκείοις (...). Teofilo, infatti, mette in luce che la relazione illegittima, per comportare la riduzione in schiavitù, doveva avvenire contro la volontà del *dominus* dello schiavo. Era, inoltre, necessario che la donna disattendesse le tre intimazioni a interrompere la relazione a lei rivolte dal medesimo *dominus*. Una volta disattese, avrebbero permesso al *dominus* di recarsi di fronte al magistrato e ivi darne prova. Soltanto all'esito di tale procedura la donna sarebbe divenuta sua schiava e avrebbe perso la titolarità del patrimonio, che sarebbe stato acquisito dal *dominus*. In riferimento ai profili processuali del senatoconsulto Claudiano, cfr.: BUONGIORNO, *Senatus consulta Claudianis temporibus facta. Una palinogenesi delle deliberazioni senatorie dell'età di Claudio* (41-54 d.C.), cit.; C. MASI DORIA, *La 'denuntiatio' nel 'Senatusconsultum Claudianum': i legittimati e la struttura del procedimento*, in C. CASCIONE-E. GERMINO-C. MASI DORIA (a cura di), *Parti e giudici nel processo: dai diritti antichi all'attualità*, Napoli, Satura Editrice, 2006, p. 149 ss.

¹⁵ C. 7.24.1: Imp. Iustinianus A. Hermogeni magistro officiorum. pr. Cum in nostris temporibus, in quibus multos labores pro libertate subiectorum sustinuimus, satis esse impium credidimus quasdam mulieres libertate sua fraudari et, quod ab hostium ferocitate contra naturalem libertatem inductum est, hoc a libidine nequissimorum hominum inferri, Claudianum senatus consultum et omnem eius observationem circa denuntiationes et iudicum sententias conquiescere in posterum volumus, ne, quae libera constituta est, vel semel decepta vel infelici cupidine capta vel alio quocumque modo contra natalium suorum ingenuitatem deducatur in servitutem et sit pessimum dedecus cognationis suae fulgori, ut, quae forsitan decoratos dignitatibus habeat cognatos, haec in alienum cadat dominium et dominum pertimescat forsitan cognatis suis inferiorem.

gere, come sottolineato di recente in dottrina¹⁶, che il decreto senatorio, nella precedente epoca tardoantica, venisse applicato in via analogica alle unioni tra donne libere e uomini di condizione *adscripticia*, probabilmente a causa dei punti di contatto tra la condizione dei *coloni adscripticii* e quella degli schiavi¹⁷. Nei casi di unioni con gli *adscripticii*, infatti, i proprietari delle tenute a cui gli stessi erano vincolati avrebbero subito un pregiudizio analogo a quello patito dai padroni degli schiavi prima dell'entrata in vigore del provvedimento senatorio. Invero, i figli delle unioni miste tra libere e *adscripticii*, se avessero seguito lo *status libertatis* materno, non sarebbero stati sottoposti al vincolo paraservile, come invece sarebbe accaduto se fossero nati da un'unione tra due *adscripticii*.

Vi è di più: nei casi di unioni tra una donna libera e un *adscripticius*, visto che i figli non avrebbero acquisito la condizione paraservile, la conseguente diminuzione della manodopera agricola avrebbe prodotto un danno anche sulle finanze imperiali. Effettivamente, a ben riflettere, tale riduzione avrebbe probabilmente comportato un minore introito fiscale, dato che le imposte fondiari dipendevano dal

quod et in libertis observari oportet: semel etenim libertate potitam per tale dedecus in servitute reduci religio temporum meorum nullo patitur mod. Sed ne servi vel adscripticii putent sibi impunitum esse tale conamen, quod maxime in adscripticios verendum est, ne liberarum mulierum nuptiis ab his excogitatis paulatim huiusmodi hominum condicio decrescat, sancimus, si quid tale fuerit vel a servo vel adscripticio perpetratum, liberam habere potestatem dominum eius sive per se sive per praesidem provinciae talem servum vel adscripticium castigatione competenti corrigere et abstrahere a tali muliere. quod si neglexerit, sciat in suum damnum huiusmodi desidiā reversuram. [a. 531-534]. La seconda parte di quest'ultima costituzione (§1) riguarda specificamente l'applicazione analogica del decreto senatorio alle unioni con *adscripticii*, sebbene le due fattispecie – da una parte, i casi di relazione con schiavi altrui; dall'altra, le unioni con *adscripticii* – vengano disciplinate con un distinto atteggiamento: la maggiore cautela che traspare dal §1 deriva, probabilmente, da un certo rischio di carenza di manodopera agricola. L'abrogazione giustiniana del SCC comportò, dunque, che anche la prole nata dalle unioni miste tra donne libere e uomini *adscripticii*, sarebbe stata libera dal colonato. Cfr. A. CHERCHI, *Justinian, between a chain reaction and collateral damage control. Some remarks on the repeal of the 'Senatus Consultum Claudianum'*, in *Subseciva Groningana*, 11, 2024, p. 12; SIRKS, *The Colonate in the Later Roman Empire*, cit., p. 136 s.

¹⁶ CHERCHI, *Justinian, between a chain reaction and collateral damage control. Some remarks on the repeal of the 'Senatus Consultum Claudianum'*, in *Subseciva Groningana*, cit., in part. p.10 ss.

¹⁷ Vd. *supra* ntt. 3-5.

numero di soggetti impiegati nella coltivazione. Possiamo ora capire ancora meglio perché questa situazione fu arginata mediante l'applicazione analogica del SCC: in questo modo, la donna avrebbe assunto la condizione *adscripticia* del compagno e l'avrebbe trasmessa anche alla prole nata dall'unione.

3. *La condizione delle donne che si univano ai monetarii. Il caso peculiare prospettato da CTh. 10.20.10.1.*

L'applicazione analogica del senatoconsulto Claudiano non riguardava soltanto le donne che avevano una relazione continuativa con un *adscripticius*, ma anche coloro che si univano stabilmente a uomini di diverse condizioni paraservili, ossia appartenenti ad altre categorie di lavoratori di pubblico rilievo, verosimilmente ancor più importanti per il fisco rispetto al colonato¹⁸.

Al riguardo, appare particolarmente rilevante una costituzione di Graziano del 380 d.C.: essa, infatti, ci consentirà di riflettere più approfonditamente sul fatto che il perseguimento degli interessi produttivi e fiscali fu realizzato attraverso l'attribuzione della condizione paraservile dell'uomo non soltanto alla donna libera, ma anche alla colona, qualora avessero intrattenuto relazioni continuative con i *monetarii*.

Impp. Gr(ati)anus, Val(entini)anus et Theod(osius) AAA. ad Hesperium p(raefectum) p(raetori)o CTh. 10.20.10 pr.-2: Edicimus, ne qua mulier splendoris gradus monetarii adhaerens consortio decus nativae libertatis amittat.

¹⁸ Si può segnalare che un'altra ipotesi di applicazione analogica del SCC si riscontra in una costituzione di Valentiniano I del 365 d.C. (rimasta invariata nel *Codex* di Giustiniano) in ordine alle donne libere che si fossero unite a uomini *gynaeciarum*: *Impp. Val(entini)anus et Valens AA. ad Germanum consularem CTh. 10.20.3 Ingenuae mulieres, quae se gynaeceariis sociaverint, si conventae denuntiatione sollemni splendorem generis contuberniorum vilitati praeferre noluerint, suorum maritorum condicione teneantur*. Dat. IIII Kal. Iul. Med(iolano) Val(entini)ano et Valente AA. Conss. [365 Iun. 28] (= C. 11.8.3). Per l'analisi di tale *lex*, cfr. J.L. MURGA GENER, *Una nueva version del contubernio Claudiano en el Codex Teodosiano*, in *RIDA*, 28, 1981, p. 163 ss.; M. BIANCHINI, in *Temi e tecniche della legislazione tardoimperiale*, cit., p. 503, nt. 35; P. VOCI, *Nuovi studi sulla legislazione romana del tardo Impero*, Padova, Cedam, 1989, p. 258; M. NAVARRA, *Gynaeciarum. A proposito della condizione giuridica della manodopera delle manifatture tessili imperiali*, in *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana*, XXIII, Napoli, Esi, 2019, p. 677 ss.

Quod si quam ab hac praeceptione statutum nostrae perennitatis abduxerit, ea secundum auctoritatem senatus consulti Claudiani vel legitima admonita conventionione discedat vel, si complexui monetarii putaverit inhaerendum, non ambigat se et liberis praeiudicaturam et eius condicioni esse nectendam. Nihilominus autem et eas, quae ante legem nostram monetariis videntur esse coniunctae, placuit praedicto titulo conveniri scientes, nisi interdicta coniunctione discesserint, mutasse se statum. 1. Si qua vero originaria seu colonaria possessionis alienae, ignaro domino seu sciente, monetario adsociabitur, ii conventi mox iuri agrorum debitas personas retrahere festinent vel de cetero sciant repetendi facultatem silentii sui coniventia perdidisse. 2. Sed ut monetario nullam necti volumus, ita et monetario patre susceptas prohibemus extraneis copulari. Dat. Prid. Id. Mart. Aquil(e)ae post cons(ulatum) Auxoni et Olybri [380 (379) Mart. 14]¹⁹.

La fonte, anzitutto, consente di evincere che le relazioni tra donne di alto rango e *monetarii* fossero vietate e, dunque, illegittime; una simile conseguenza si desume non solo dalla disciplina contenuta nel *principium* e nel §1, ma risulta espressamente enunciata nel §2.

Per ben intendere, dunque, la disciplina introdotta da Graziano risulta fondamentale tenere a mente siffatto esplicito divieto, il quale risulta declinato in una duplice prospettiva: né le donne libere dal vincolo monetario avrebbero potuto unirsi a uomini *monetarii* (*Sed ut monetario nullam necti volumus*), né le donne di origine moneta-

¹⁹ Tale *lex* risulta altresì accolta, con talune variazioni, nel *Codex giustiniano* in C. 11.8(7).7 pr.-2: *Edicimus, ne qua mulier splendidioris gradus monetarii adhaerens consortio decus nativae libertatis amittat. quod si quam ab hac praeceptione statutum nostrae perennitatis abduxerit, ea vel legitima admonita conventionione discedat vel, si complexui monetarii putaverit inhaerendum, non ambigat se et liberis praeiudicaturam et eius condicioni esse nectendam. Si qua vero originaria seu colonaria possessionis alienae ignaro domino seu sciente monetario adsociabitur, ii conventi mox iuri agrorum debitas personas retrahere festinent vel de cetero sciant repetendi facultatem silentii sui coniventia perdidisse. Sed ut monetario nullam extraneam necti volumus, ita et monetario patre susceptas prohibemus extraneis copulari.* Le variazioni testuali riguardano, in primo luogo, l'eliminazione dell'esplicito riferimento all'applicazione analogica del senatoconsulto Claudiano (nel *Codex* di Giustiniano manca, infatti, l'espressione *secundum auctoritatem senatus consulti Claudiani*) e, in secondo luogo, l'eliminazione dell'ultima parte del *principium* (*Nihilominus autem et eas, quae ante legem nostram monetariis videntur esse coniunctae, placuit praedicto titulo conveniri scientes, nisi interdicta coniunctione discesserint, mutasse se statum*), che prevedeva l'applicazione della norma anche alle donne unite a *monetarii* prima che la costituzione fosse entrata in vigore.

ria avrebbero potuto unirsi a uomini non *monetarii* (*monetario patre susceptas prohibemus extraneis copulari*)²⁰. In altre parole, l'Imperatore sembra ammettere e incoraggiare soltanto le unioni endogamiche, cioè quelle contratte tra soggetti vincolati – entrambi – alla condizione monetaria.

Alla luce di queste prime osservazioni, possiamo concentrarci sul *principium* e sul §1 della *lex*, dedicati alle conseguenze collegate alla violazione del divieto in esame.

Dal *principium* apprendiamo, in primo luogo, che la costituzione permette alla donna unita a un *monetarius* di scegliere se interrompere o proseguire la relazione. Invero, qualora la donna, legittimamente ammonita, si fosse separata dal compagno (*vel legitima admonita conventione discedat*)²¹, non avrebbe patito il pregiudizio di acquisirne la medesima condizione paraservile. Se, invece, avesse deciso di restare con il monetario (*si complexui monetarii putaverit inhaerendum*), non ci sarebbe stato dubbio sul fatto che avrebbe perso la condizione libera di nascita per acquisire, insieme ai figli nati dall'unione, la *condicio monetaria* del compagno, in virtù dell'applicazione analogica del SCC (*decus nativae libertatis amittat...ea secundum auctoritatem senatus consulti Claudiani... non ambigat se et liberis praeiudicaturam et eius condicioni esse nectendam*)²². In secondo luogo, dalla precisa-

²⁰ Per capire l'importanza della previsione espressa del divieto di unioni miste tra un soggetto di condizione libera e un *monetarius*, conservato in C.Th. 10.20.10 pr.-2 giova ricordare che, nella maggior parte delle *leges* relative alle unioni miste tra liberi e soggetti appartenenti ad altre condizioni paraservili, l'illegittimità dell'unione non viene esplicitata ma può essere soltanto dedotta dalla disciplina prevista per la condizione dalla prole (come per le unioni con *adscripticii* sulle quali ci siamo brevemente soffermati *supra*, nt. 8). Di conseguenza, come osservato da M. BIANCHINI, *Temi e tecniche della legislazione tardoimperiale*, cit., p. 503, nella legislazione tardoantica il divieto di unioni con soggetti non appartenenti alla stessa corporazione appare sancito espressamente soltanto per i *monetarii*.

²¹ I. GOTHOFREDUS, *Codex Theodosianus cum perpetuis commentariis*, vol. III, Lipsiae, sumptibus Maur. Georgii Weidmanni, 1738 (rist. Hildesheim-New York, Editore della ristampa: Olms, 1975), p. 540, ritiene che l'ammonizione seguisse la forma del SCC e consistesse, dunque, in tre intimazioni (su cui *supra* nt. 14).

²² Come sottolineato da A. STORCHI MARINO, *Schiavi e uomini di vile condizione nel senatoconsulto Claudiano in età tardoantica*, in *Koinonia*, 36, 2012, p. 167 s.; A. CHERCHI, *Justinian, between a chain reaction and collateral damage control. Some remarks on the repeal of the 'Senatus Consultum Claudianum'*, cit., p. 19, il riferimento all'*au-*

zione *ante legem nostram* si evince che la disposizione appena ripercorsa si sarebbe applicata anche alle donne unite a *monetarii* prima dell'emanazione della costituzione, alle quali sarebbe stata sottoposta la medesima scelta: dare seguito all'unione mista e, di conseguenza, acquisire il vincolo paraservile monetario o, in alternativa, porvi fine, conservando la condizione d'origine.

Secondo il regime configurato dal *principium*, pertanto, alla donna libera di alto rango, intimata secondo la legge, viene attribuita la facoltà di definire il proprio destino e decidere a quale condizione appartenere. Le conseguenze della decisione erano, in ogni caso, funzionali al perseguimento degli interessi imperiali: qualora la donna fosse rimasta libera, si sarebbe realizzato l'interesse a mantenere tendenzialmente inalterate le classi sociali, evitando che i membri di quelle di alto rango si unissero a persone di altra estrazione. Per converso, laddove la donna, così come la prole nata dall'unione, avesse acquisito la condizione monetaria, sarebbe stato realizzato l'interesse alla produzione della moneta attraverso una forza lavoro numericamente adeguata.

Sulla base di questi ultimi rilievi, appare interessante la disciplina conservata nel §1 della nostra *lex* (*Si qua vero...perdidisse*), dalla quale sembra emergere un'applicazione analogica del SCC peculiare rispetto a quella configurata dal *principium*²³. Invero, mentre il *principium* riguarda unioni tra donne di condizione libera e uomini di condizione paraservile, l'ipotesi di cui al §1 attiene alle relazioni tra due soggetti di diversa condizione paraservile: nello specifico, tra una donna legata al colonato²⁴ e un *monetarius*. In ordine a siffatte unioni, la norma

ctoritas del SCC presente nella *lex* (*secundum auctoritatem senatus consulti Claudiani*) pare presupporre che la rilevanza del decreto senatorio all'interno dell'ordinamento giuridico fosse la base per la sua applicazione analogica alla fattispecie in esame.

²³ Sul §1 della costituzione in esame, vedi P. VOCI, *Nuovi studi sulla legislazione romana del tardo Impero*, cit., p. 261; M. BIANCHINI, *Temi e tecniche della legislazione tardoimperiale*, cit., p. 503. In base a una prima lettura della norma, possiamo chiederci quali siano gli aspetti che possono condurre a considerarla come ulteriore applicazione analogica del senatoconsulto Claudiano. Tra questi, gli effetti della violazione del divieto relativo all'unione. Che l'unione fosse illegittima, pare evincersi dalla previsione della separazione della donna dall'uomo, da parte del padrone della tenuta.

²⁴ Il passo si riferisce, dapprima, alla donna appartenente alla specifica categoria dei coloni originari (*originaria*), poi menziona la *colonaria*. Quest'ultimo termine si riferisce a qualsiasi donna che fosse legata alla categoria generale del colonato, la quale comprende, dunque, anche gli *adscripticii*. Cfr. P. ROSAFIO, *Studi sul colonato*, cit., p. 145.

prescrive che il *dominus* del fondo cui era vincolata la donna avrebbe dovuto separarla senza indugio dal compagno e riportarla nella tenuta e alla condizione di origine (*agrorum debitas personas retrahere festinent*). In caso contrario, tale *dominus* avrebbe perso la *facultas repetendi* della donna (*vel...perdidisse*) a causa della sua inerzia e conivenza rispetto alla condotta della medesima (*silentii sui coniventia*).

Possiamo notare che il regime in esame non attribuisce alcun rilievo alla volontà della donna, probabilmente perché quest'ultima, pur essendo formalmente libera, si trova nella condizione paraservile di colona; il *principium*, invece, si riferisce a donne libere sotto il profilo formale e sostanziale, appartenenti alle classi sociali più elevate. Peraltro, come si può osservare, nel §1 il destinatario della disposizione non è la donna, bensì il *dominus* del fondo cui ella è vincolata, al quale spetta la decisione che, nell'ipotesi prevista dal *principium*, era invece attribuita alla *mulier splendidioris gradus*.

Inoltre, il §1, con la precisazione *ignaro domino seu sciente*, sembra far riferimento tanto al caso in cui il *dominus* del fondo fosse a conoscenza della relazione – e la avesse evidentemente tollerata – quanto a quello in cui egli non ne avesse inizialmente avuto notizia e la avesse poi scoperta, verosimilmente in seguito all'allontanamento della donna dal fondo. In entrambi i casi, la disposizione appare volta a soddisfare un'esigenza di certezza e definizione delle fattispecie concrete: il *dominus*, una volta valutati i propri interessi e, nello specifico, quelli della coltivazione, è sollecitato ad attivarsi per recuperare la donna (*mox, festinent*), sebbene non vengano stabiliti con precisione i limiti temporali entro i quali la *facultas repetendi* avrebbe dovuto essere esercitata, né se la donna, nel caso del mancato esercizio della stessa *facultas*, sarebbe divenuta monetaria.

Ad ogni modo, la perdita di tale facoltà da parte del *dominus* suggerisce che, qualora quest'ultimo fosse rimasto inerte per un periodo prolungato, la donna avrebbe acquisito la condizione monetaria del compagno, comportando così un vantaggio significativo per il fisco, ossia l'acquisizione di forza lavoro per la produzione della moneta. Risulta quindi evidente che il §1 della nostra costituzione imperiale rappresenta un'applicazione analogica del SCC del tutto particolare, non solo perché la donna coinvolta nell'unione mista disciplinata dalla norma in esame non è libera – giacché si trova in una condizione paraservile, differente rispetto a quella del compagno – ma anche per il fatto che l'intimazione a porre fine al legame non è rivolta a lei,

bensi al *dominus* della tenuta cui la donna è legata in quanto colona (*ii conventi*).

Orbene le peculiarità appena evidenziate permettono di percepire come gli interessi presi in considerazione nel §1 fossero caratterizzati da una maggiore complessità rispetto a quelli emersi dalla disciplina precedente. Invero, nel §1, il fatto che la donna coinvolta nella relazione con il monetario fosse una colona, e non una donna libera dal vincolo paraservile, consente di capire perché l'Imperatore abbia ritenuto di dover tenere conto di ulteriori istanze, di cui i titolari dei fondi erano portatori.

La disciplina conservata in CTh. 10.20.10.2 sembra altresì testimoniare un particolare temperamento degli interessi coinvolti, dal quale si evince una sorta di gradazione del rilievo degli stessi per il fisco imperiale. Da un lato, emerge l'importanza dell'interesse alla produzione agricola, che implicava la necessità di tutelare le ragioni del *dominus* con la previsione della *facultas repetendi* della colona²⁵, in modo da assicurare la persistenza della forza lavoro sul fondo e il versamento delle imposte fondiari a essa collegate. Tuttavia, dall'altro lato, l'interesse del fisco all'incremento della forza lavoro per la produzione della moneta risulta altrettanto rilevante nella valutazione di Graziano, visto che la colona, laddove non separata prontamente dal compagno con l'esercizio della *facultas repetendi* da parte del *dominus* del fondo, non avrebbe mantenuto la condizione colonaria, ma sarebbe, plausibilmente, divenuta monetaria – e tale condizione si sarebbe così trasmessa ai figli nati dall'unione –.

4. Osservazioni conclusive

Le riflessioni finora prospettate ci inducono a formulare alcune brevi osservazioni conclusive. L'applicazione analogica del SCC, nell'ambito delle norme attinenti alla condizione paraservile monetaria, si rivela particolarmente significativa per comprendere gli interessi sottesi alla disciplina della condizione giuridica della donna nell'epoca tardoantica. Dalle fonti desumiamo, infatti, che tale analogia non si

²⁵ Come già evidenziato, infatti, anche se la *lex* non specifica il termine entro il quale la *facultas repetendi* avrebbe dovuto esercitarsi, dal contenuto complessivo della stessa può dedursi che si sarebbe trattato di un termine breve.

limitava ad essere prevista per le donne libere che avessero intrapreso relazioni continuative con uomini *monetarii*, come invece accadeva per le unioni miste tra donne libere e uomini appartenenti ad altre categorie di soggetti corporati, come, ad esempio, gli *adscripticii* e i *gynaeciarrii*. Invero, con riguardo ai *monetarii*, l'applicazione analogica si estendeva anche alle donne colone, anch'esse di condizione paraservile, dimostrando un approccio volto a enfatizzare le esigenze pratiche del sistema produttivo dell'Impero. Dalla disciplina conservata in CTh. 10.20.10.1, in particolare, possiamo agevolmente percepire come il legislatore tardoantico, nel modellare la condizione giuridica delle donne di più basso grado sociale, desse priorità agli interessi produttivi e fiscali, senza attribuire specifico rilievo alla volontà e alle esigenze di queste ultime.

FABRIZIO DEMARTIS

SISTEMI AUTOMATICI DI RICONOSCIMENTO FACCIALE E DISCRIMINAZIONI DI GENERE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il funzionamento dei sistemi automatici di riconoscimento facciale. – 3. Quando i sistemi automatici di riconoscimento facciale si rendono produttivi di discriminazioni di genere...

1. Premessa

L'utilizzo dei sistemi automatici di riconoscimento facciale¹ per

¹ In argomento si segnala la monografia di G. MOBILIO, *Tecnologie di riconoscimento facciale – Rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021. Tra i vari contributi che si occupano del tema, con specifico riguardo al settore della giustizia penale nell'ordinamento italiano, si segnalano: G. BORGIA, *Profili sistematici delle tecnologie di riconoscimento facciale automatizzato, anche alla luce dei futuribili sviluppi normativi sul fronte eurounitario*, in www.lalegislazionepenale.eu, 11 dicembre 2021; O. BRUNO, *La condanna per manifestazione pacifica (non preavvisata e) con riconoscimento facciale viola i diritti fondamentali*, in *Proc. pen. e giust.*, 2024, p. 433; M. COLACURCI, *Riconoscimento facciale e rischi per i diritti fondamentali alla luce delle dinamiche di relazione tra poteri pubblici, imprese e cittadini*, in *Sist. pen.*, 2022, p. 23; E. CURRAO, *Il riconoscimento facciale e i diritti fondamentali: quale equilibrio?*, in *Diritto penale e uomo*, 19 maggio 2021; J. DELLA TORRE, *Algoritmi di facial recognition e procedimento penale italiano*, in I. MICHELI (a cura di), *Ragioni Comuni 2019 – 2020: Risultati delle attività progettuali realizzate tramite assegni di ricerca finanziati dalla Regione Friuli Venezia Giulia ai sensi della LR 34/2015, art. 5, c. 29-33*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2023, p. 167; ID., *Quale spazio per i tools di riconoscimento facciale nella giustizia penale?*, in G. DI PAOLO-L. PRESSACCO (a cura di), *Intelligenza artificiale e processo penale - indagini, prove, giudizio*, Trento, Editoriale Scientifica, 2022, p. 7; ID., *Tecnologie di riconoscimento facciale e procedimento penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 1057; ID., *Novità dal Regno Unito: il riconoscimento facciale supera il vaglio della High Court of Justice*, in *Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale*, 2020, p. 231 ss.; M. GIALUZ, *Intelligenza artificiale e diritti fondamentali in ambito probatorio*, in AA.VV., *Giurisdizione penale, intelligenza artificiale ed etica del giudizio*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 51 s.; R. LOPEZ, *Videosorveglianza biometrica tramite riconoscimento facciale: parere negativo del garante della "privacy"*, in *Proc. pen. e giust.*, 2022, p. 798; EAD., *Riconoscimento facciale tramite software e individuazione del sospettato*, in A. SCALFATI (a cura di), *Pre-investigazioni (Espedienti*

finalità di prevenzione, di indagine e di accertamento della responsabilità penale è ormai realtà quotidiana in tantissimi ordinamenti, grazie anche alla capillare diffusione di impianti di videosorveglianza sia pubblici che privati.

Va subito evidenziato che l'attendibilità di tali sistemi appare dubbia, dato che – come si dirà a seguire – i margini di errore sono particolarmente elevati².

Pur essendo ormai noto che vari fattori, quali, ad esempio, il grado di illuminazione, l'angolo di inclinazione del volto, la capigliatura, la presenza di trucco o altri accessori possano alterare l'esito del riconoscimento³, è meno risaputo che l'operatore umano, in fase di pro-

e mezzi), Torino, Giappichelli, 2020, p. 295; R. LOPEZ, *La rappresentazione facciale tramite software*, in A. SCALFATI (a cura di), *Le indagini atipiche*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 239; A. MANGIARACINA, *Il riconoscimento facciale: nuove sfide nel processo penale*, in P. DI SIMONE-A. MANGIARACINA-L. PARLATO (a cura di), *120 anni di Polizia Scientifica: l'identificazione personale tra scienza e diritto*, Palermo, Palermo University Press, 2024, p. 77; A. MARANDOLA, *Il riconoscimento facciale*, in C. CONTI-A. MARANDOLA (a cura di), *La prova scientifica*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 498; L. PARLATO, *Il riconoscimento facciale: vantaggi e insidie alla luce della giurisprudenza della Corte EDU*, in P. DI SIMONE-A. MANGIARACINA-L. PARLATO (a cura di), *120 anni di Polizia Scientifica: l'identificazione personale tra scienza e diritto*, cit., p. 95; E. SACCHETTO, *Automated faced-based human recognition technologies e procedimento penale alla luce dell'AI act: alcuni spunti di riflessione*, in C. CAMARDI (a cura di), *La via europea per l'intelligenza artificiale. Atti del convegno del Progetto Dottorale di Alta Formazione in Scienze Giuridiche – Cà Foscari Venezia, 25-26 novembre 2021*, Milano, Wolters Kluwer, Cedam, 2022, p. 361; EAD., *Face to face: il complesso rapporto tra automated facial recognition technology e processo penale*, in www.lalegislazionepenale.eu, 16 ottobre 2020; L. SAPONARO, *Le nuove frontiere tecnologiche dell'individuazione personale*, in *Archivio penale – Rivista web*, 2022; G. TESSITORE, *Riconoscimento automatico del volto e confronto in ambito forense*, in P. DI SIMONE-A. MANGIARACINA-L. PARLATO (a cura di), *120 anni di Polizia Scientifica: l'identificazione personale tra scienza e diritto*, cit., p. 61; M. TORRE, *Nuove tecnologie e trattamento dei dati personali nel processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1042; R.V.O. VALLI, *Sull'utilizzabilità processuale di Sari: il confronto automatizzato di volti rappresentati in immagini*, ne *il Penalista*, 16 gennaio 2019.

² Come si avrà modo di illustrare in seguito, l'utilizzo dei sistemi automatici di riconoscimento facciale ha fatto emergere ampi margini di errore, dovuti perlopiù alla segnalazione di "falsi positivi". Inoltre, al ricorrere di alcune situazioni, quali, ad esempio, la luminosità, la risoluzione dell'immagine, ma anche l'utilizzo di alcuni accessori (si pensi agli occhiali da sole) il risultato potrebbe venire falsato.

³ Lo stesso Garante per la protezione dei dati personali, *Linee-guida in materia di riconoscimento biometrico e firma grafometrica*, in G.U. n. 280 del 2 dicembre

grammazione del *software*, può introdurre, anche inavvertitamente, tutta una serie di pregiudizi potenzialmente produttivi di fenomeni discriminatori⁴, come, ad esempio, quelle che si registrano nei confronti di individui di sesso femminile o con la pelle scura.

2. Il funzionamento dei sistemi automatici di riconoscimento facciale

Se i tratti somatici del viso consentono a qualunque osservatore di riconoscere individui già noti⁵, ma anche di distinguere tra loro persone ignote, esistono una serie di dati, per lo più impercettibili all'occhio umano, grazie ai quali i sistemi automatici di riconoscimento facciale, avvalendosi dell'intelligenza artificiale⁶, sono in grado di individuare

2014, rimarca che “i confronti biometrici sono resi complicati dalla presenza di capigliatura, di occhiali e dalla posizione assunta dalla testa durante la ripresa, nonché dalle condizioni di illuminazione”. Segnaliamo, inoltre, che l'utilizzo di alcuni capi di abbigliamento può inficiare l'esito del riconoscimento. A tal riguardo si veda R. DIDERO-G. M. CONTI, *CAPABLE: Engineering, Textile, and Fashion Collaboration, for Citizens' Awareness and Privacy Protection*, in *Human Factors for Apparel and Textile Engineering*, Vol. 32, 2022, p. 39-45, <https://doi.org/10.54941/ahfe1001536>.

⁴ La problematica delle discriminazioni algoritmiche è diffusa anche in ambito privatistico. In *subiecta materia*, si segnala il contributo di R. LAZZARDI, *Gli algoritmi al confronto con la parità di genere*, in questo *Volume*, p. 321 ss.

⁵ T. ALESCI, *Il corpo umano fonte di prova*, Milano, Wolters Kluwer, Cedam, 2017, p. 89, a proposito degli accertamenti esteriori relativi alla persona osserva – in modo del tutto condivisibile – che il volto “costituisce il carattere più rappresentativo ed individualizzante di un soggetto”. Sotto altro punto di vista, G. GULOTTA-E.M. TUOSTO, *Il volto nell'investigazione e nel processo; Nuova Fisiognomica Forense*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 29, osservano che “[i]l volto rappresenta uno degli stimoli più importanti e interessanti dal punto di vista relazionale, in quanto è il primo «oggetto sociale» che percepiamo quando veniamo al mondo e quello con cui intratteniamo contatti più frequenti e significativi”.

⁶ Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), *Carta etica per l'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e negli ambiti connessi*, in www.rm.coe.int, p. 47, definisce l'intelligenza artificiale come l’“insieme di metodi scientifici, teorie e tecniche finalizzate a riprodurre mediante le macchine le capacità cognitive degli essere umani”. A ben guardare, tale definizione è stata recentemente superata dall'AI Act, che, all'art. 1, definisce l'intelligenza artificiale come “un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono

un soggetto la cui immagine venga ripresa da una videocamera sulla quale opera il *software* di riconoscimento facciale⁷.

Ciò significa che dal volto umano è possibile ricavare una serie di informazioni attraverso le quali una persona può essere individuata⁸ e, proprio per tale ragione, l'immagine facciale viene inclusa nel novero dei dati biometrici⁹.

Dal punto di vista tecnico, si è soliti distinguere i sistemi automatici di riconoscimento facciale in base al tempo in cui avviene il riconoscimento¹⁰; esistono, infatti, sistemi che funzionano in “tempo reale” e sistemi di riconoscimento che operano “in differita” e tale *distinguo* è recepito anche a livello normativo¹¹.

influenzare ambienti fisici o virtuali”. Sull'argomento si veda A. BALSAMO, *L'impatto dell'intelligenza artificiale nel settore della giustizia penale*, in *Sist. pen.*, 22 maggio 2024.

⁷ Come rileva F. DI MATTEO, *La riservatezza dei dati biometrici nello Spazio europeo dei diritti fondamentali: sui limiti all'utilizzo delle tecnologie di riconoscimento facciale*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2023, p. 74, attraverso le tecnologie di riconoscimento facciale “è possibile rilevare il volto di un determinato individuo all'interno di un'immagine, comparare quel volto con altre immagini presenti in un *database* di riferimento allo scopo di verificare l'identità, ed infine «categorizzare» quel viso, in base all'età, all'etnia o persino in base alle espressioni facciali che denotano lo stato emotivo di una persona”.

⁸ In particolare, sul viso si rinvencono numerosi punti di *reper*; si vedano al riguardo N. BALOSSINO-S. SIRACUSA, *L'identificazione basata sul volto: metodi fisionomici e metrici*, in *Security Forum 2024*, Bergamo, ItaSForum, 2004, p. 4, che, nello specifico, individuano: il *nasion* (radice del naso); *glabella* (punto situato al di sopra della radice del naso, dove la cute è in genere priva di peluria); *pronasale* (punto più sporgente della punta del naso); *naso spinale* (punto corrispondente al sottosetto nasale); *alare* (punto più sporgente dell'ala del naso); *prosthion* (punto superiore del solco naso labiale); *gonion* (margine inferiore del ramo della mandibola); *gnathion* (sporgenza inferiore del mento); *trichion* (punto di attacco dei capelli sulla fronte); *vertex* (punto più alto del cranio); *zygion* (punto più sporgente dello zigomo).

⁹ L'art. 4, par. 1, n. 14 del Regolamento n. 2016/679/UE definisce i dati biometrici alla stregua di “dati personali ottenuti da un trattamento tecnico specifico relativi alle caratteristiche fisiche, fisiologiche o comportamentali di una persona fisica che ne consentono o confermano l'identificazione univoca, quali l'immagine facciale o i dati dattiloscopici”.

¹⁰ In realtà, nonostante questa sia la più comune, è possibile effettuare anche ulteriori classificazioni in base al tipo di immagine acquisita. Ad esempio, esistono sistemi automatici di riconoscimento facciale di tipo tradizionale, che cioè sfruttano un'immagine bidimensionale, quelli che funzionano in 3D e quelli che utilizzano i raggi infrarossi.

¹¹ Da ultimo, il Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligen-

Nel primo caso il sistema analizza in diretta i video provenienti dalle telecamere, mentre, nel secondo caso, la rielaborazione delle immagini estrapolate dagli impianti di videosorveglianza avviene in un momento successivo¹².

Tale bipartizione è seguita anche dal sistema S.A.R.I. (acronimo di Sistema Automatico di Riconoscimento Immagini)¹³ – ossia il *software* utilizzato, a partire dal 2017, dalle forze di polizia italiane – che può effettuare il riconoscimento “in tempo reale” (in modalità *Real Time*), oppure “a posteriori” (in modalità *Enterprise*).

Quando l’identificazione biometrica avviene “in tempo reale”, il sistema emetterà un *alert*, mentre nel riconoscimento facciale “a posteriori” – a seguito della rielaborazione con *software* delle immagini registrate in precedenza da un impianto di videosorveglianza – il sistema proporrà all’operatore una lista di possibili candidati accompagnata dalla percentuale di corrispondenza.

Ciò posto, occorre subito evidenziare che i sistemi *de quibus* non possono operare autonomamente, senza ricorrere al necessario intervento umano. Si consideri, infatti, che i sistemi di identificazione biometrica che utilizzano l’immagine facciale non rivelano un risultato univoco, quanto, piuttosto, un “ventaglio” di possibili corrispondenze espresse in termini probabilistici su base percentuale che necessita di essere interpretato da un soggetto qualificato.

Pertanto, il controllo umano – da parte di un soggetto esperto – è imposto dalla circostanza che i sistemi di cui ci occupiamo presentano margini di errore particolarmente significativi.

Si consideri, infatti, che una ricerca condotta da un’*equipe* dell’Università di Essex sul programma di riconoscimento facciale usato

za artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull’intelligenza artificiale) – pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea, serie L, del 12 luglio 2024, meglio noto come Regolamento europeo in materia di intelligenza artificiale si occupa sia dei sistemi di identificazione biometrica che funzionano “in tempo reale” (art. 5), sia di quelli che operano “a posteriori” (art. 26, comma 10).

¹² Cfr. E. CURRAO, *Il riconoscimento facciale e i diritti fondamentali: quale equilibrio?*, in *Dir. pen. uomo*, 19 maggio 2021, p. 5. Sulla distinzione tra immagini e videoriprese si veda L. SAPONARO, *L’impatto processuale delle immagini: fotografie e videoriprese*, Milano, Wolters Kluwer, Cedam, 2020, p. 31.

¹³ Il programma è stato elaborato da parte dell’azienda leccese PARSEC 3.26.

dalla polizia londinese ha rilevato tassi di errore che si attestano sulla soglia dell'80%, nella stragrande maggioranza dei casi dovuti alla segnalazione di "falsi positivi". In pratica, sul totale delle persone individuate dal *software*, solo il 20% corrispondevano effettivamente alla loro identità, mentre nel restante 80% dei casi, il sistema di riconoscimento facciale ha segnalato false corrispondenze¹⁴.

Inoltre, siamo dell'avviso che il controllo da parte dell'operatore umano – che, ovviamente, dovrà avere specifiche competenze tecniche – debba verificare che non siano subentrate interruzioni della catena di custodia del dato o, comunque, altre forme di manomissione del sistema tali da compromettere l'esito del riconoscimento.

3. *Quando i sistemi automatici di riconoscimento facciale si rendono produttivi di discriminazioni di genere...*

Come anticipato in precedenza, è ormai acclarato che i sistemi automatici di riconoscimento facciale possano dare origine a fenomeni di tipo discriminatorio, a causa dei pregiudizi immessi dall'uomo in

¹⁴ Secondo quanto riportato dai ricercatori, in uno specifico rilevamento effettuato presso l'area di Westfield, l'algoritmo ha individuato 42 persone che sarebbero potute rientrare nella *watch list*, la lista di coloro attualmente sotto controllo dalla Polizia. Ma di fatto solo 8 erano realmente i sospettati, mentre negli altri 36 casi si è trattato di un errore di riconoscimento, tanto che in ben 26 situazioni gli agenti non hanno ritenuto accettabile fermare le persone in questione perché era evidente l'errore commesso dal sistema. Per consultare il *report* dell'Università di Essex si veda P. FUSSAY-D. MURRAY, *Independent Report on the London Metropolitan Police Service's Trial of Live Facial Recognition Technology*, July 2019, in www.repository.essex.ac.uk, secondo cui "[o]verall, the LFR system generated 46 matches over the course of observed test deployments, involving 45 separate individuals. 42 matches were deemed eligible for analysis.

Adjudicating officers judged 16 (38.1%) of these 42 computer generated matches to be 'non-credible'; that is, officers did not believe the image recorded by the LFR technology match the image on the watchlist. MPS officers considered the LFR match sufficiently credible to stop individuals and perform an identity check on 26 occasions. Four of these attempted interventions were unsuccessful, as individuals were lost in the crowd.

Of the remaining 22 stops, 14 (63.64%) were verified as incorrect matches following an identity check. Eight (36.36%) were verified as correct matches following an identity check. This means that across all six observed trials, and from all computer-generated alerts, face recognition matches were verifiably correct on eight occasions (eight of 42 matches, 19.05%)."

fase di programmazione del *software*, soprattutto in relazione a individui di sesso femminile e con la pelle scura.

Tra i primi casi ad aver suscitato clamore mediatico vi è stato quello di un cittadino afroamericano, arrestato a Detroit, il 9 gennaio 2020, dopo essere stato scorrettamente identificato dal sistema automatico di riconoscimento facciale quale autore di un furto in un negozio¹⁵. Più di recente, nella stessa città, una donna di colore – per giunta in gravidanza – è stata arrestata dalla polizia a causa di un errore commesso dal *software* di riconoscimento facciale, che l'ha individuata come la responsabile di un furto d'auto¹⁶. E, purtroppo, si sono ripetuti episodi analoghi in varie parti del mondo, come ad esempio in Brasile, nello Stato del Sergipe, dove un tifoso, nell'aprile del 2024, durante una partita di calcio, è stato erroneamente identificato dal sistema di riconoscimento facciale e prelevato dallo stadio da parte degli agenti di polizia¹⁷.

Tuttavia, episodi di tal sorta non sono da attribuire a mera casualità, dato che alcune ricerche hanno evidenziato come – a parità di contesto, in un ambiente controllato – le donne dalla pelle scura originano tassi di errore nel riconoscimento facciale fino al 34,7%, a differenza degli uomini dalla pelle chiara che si fermano allo 0,8%¹⁸.

Tale discriminazione è imputabile al fatto che i volti degli uomini e delle donne di colore sono meno presenti nei *database* utilizzati per

¹⁵ Cfr. ANSA, *Usa, arrestato per errore riconoscimento facciale*, in www.ansa.it, 26 giugno 2020.

¹⁶ Cfr. E. FRASSO, *Negli USA hanno arrestato una donna per l'errore di un'AI*, in www.ainews.it.

¹⁷ La notizia è stata diffusa dai *media*. Tra i vari articoli si veda L. CARRER, *Storia di un ordinario flop del riconoscimento facciale*, in www.wired.it, 4 maggio 2024.

¹⁸ Si veda al riguardo J. BUOLAMWINI-T. GEBRU, *Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification*, in *Proceedings of Machine Learning*, 81, 2018, p. 77 ss., secondo cui “We evaluate 3 commercial gender classification systems using our dataset and show that darker-skinned females are the most misclassified group (with error rates of up to 34.7%). The maximum error rate for lighter-skinned males is 0.8%. The substantial disparities in the accuracy of classifying darker females, lighter females, darker males, and lighter males in gender classification systems require urgent attention if commercial companies are to build genuinely fair, transparent and accountable facial analysis algorithms”. Sull'argomento si veda anche MOBILIO, *Tecnologie di riconoscimento facciale*, cit., p. 221.

realizzare i *software* di riconoscimento facciale¹⁹. Si consideri, infatti, che i sistemi di riconoscimento facciale sarebbero elaborati principalmente da uomini di etnia caucasica utilizzando come parametro di riferimento, nella stragrande maggioranza dei casi, individui di sesso maschile dalla pelle bianca²⁰.

Purtroppo, allo stato, i sistemi automatici di riconoscimento facciale rappresentano una sorta di *black box*²¹, essendo oscuri sia i parametri in base ai quali è stato programmato il *software*, sia le forme di “ragionamento” da questo seguite per esprimere il giudizio di corrispondenza oppure di non corrispondenza tra i volti.

Proprio per tale ragione, l'antidoto non può che essere uno solo: la prudenza, soprattutto nei casi in cui – come nel settore della giustizia penale – è in gioco la libertà personale. Occorre, quindi, avere consapevolezza del fatto che, se *errare humanum est*, anche *machina errare potest*.

¹⁹ Cfr. MOBILIO, *Tecnologie di riconoscimento facciale*, cit., p. 221, nonché *Quanto è razzista il riconoscimento facciale e perché: gli studi e le prime leggi (USA) che lo vietano*, in www.agendadigitale.eu, 2 marzo 2021.

²⁰ B.F. KLARE-M.J. BURGE-J.C. KLONTZ-R.W. VORDER BRUEGGE -A.K. JAIN, *Face Recognition Performance: Role of Demographic Information*, in *IEEE Transactions on Information Forensics and Security*, vol. 7, 6, pp. 1789-1801, Dec. 2012.

²¹ G. CONTISSA-G. LASAGNI-G. SARTOR, *Quando a decidere in materia penale sono (anche) algoritmi e IA: alla ricerca di un rimedio effettivo*, in *Diritto di internet*, 2019, p. 620, con l'espressione *black box* fanno riferimento al fatto che si tratta di “sistemi in cui *input* e *output* sono osservabili, mentre il [loro] funzionamento interno rimane oscuro persino ai suoi stessi programmatori”. Con riguardo al concetto in esame, nella letteratura straniera, si segnala il contributo di A. ADENSAMER-L.D. KLAUSNER, “Part Man, Part Machine, All Cop”: *Automation in Policing*, in *Frontiers in Artificial Intelligence*, 23 giugno 2021, p. 4.

PAOLA GALATÀ

GLI ORDINI DI PROTEZIONE
CONTRO GLI ABUSI FAMILIARI.
IL CONTRASTO ALLA VIOLENZA DOMESTICA TRA
L'INTENZIONE LEGISLATIVA E I LIMITI APPLICATIVI

SOMMARIO: 1. Inquadramento degli ordini di protezione contro gli abusi familiari nel doppio binario di tutela. – 2. I presupposti e il contenuto del provvedimento. – 3. L'importanza e i limiti degli strumenti civilistici.

1. *Inquadramento degli ordini di protezione contro gli abusi familiari nel doppio binario di tutela*

Le trasformazioni del tessuto sociale hanno conformato l'istituto della famiglia¹, allargando sempre più il divario concettuale tra la famiglia quale istituzione e il vasto e vario 'arcipelago familiare'² quale luogo degli affetti e della piena valorizzazione degli interessi individuali³. A questo mutamento giuridico in senso paritario e libertario ha contribuito la progressiva emancipazione della figura femminile dalla potestà maritale e dal dominio maschile. Tuttavia, la famiglia, in quanto consorzio di persone legate da vincoli, anche giuridici, può conoscere fasi di serena armonia,

¹ Secondo M. SESTA, *La famiglia tra funzione sociale e tutele individuali*, in *Principi, regole, interpretazione. Contratti e obbligazioni. Famiglie e successioni: scritti in onore di Giovanni Furguele*, Mantova, Universitas studiorum, 2017, p. 242, il diritto non può predeterminare un modello di famiglia in maniera indipendente dalla realtà sociale e finisce per conformarsi a essa. Si veda, invece, F.D. BUSNELLI, *La famiglia e l'arcipelago familiare*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, pp. 515-516, secondo cui, nonostante questa tendenza, anche il diritto della famiglia non può rinunciare all'indicazione del 'dover essere'.

² Si veda BUSNELLI, *La famiglia e l'arcipelago familiare*, cit., p. 509 ss.

³ Sulla liberalizzazione dei rapporti di coppia nelle modalità di costituzione, nel regime, nei modelli, nello scioglimento, a vantaggio di un rafforzamento del rapporto di filiazione su cui oramai si erge l'unione familiare, si leggano M. PARADISO, *Navigando nell'arcipelago familiare. Itaca non c'è*, in *Riv. dir. civ.*, 2016, p. 1306 ss., e R. FADDA, *Modelli familiari, elasticità della causa matrimoniale e accordi sui doveri coniugali*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, p. 1188 ss.

funzionali al sano e pieno svolgimento della personalità, e fasi di crisi, al cui acutizzarsi l'ordinamento deve prestare attenzione massima in modo da evitare che a venire sacrificati siano gli interessi del soggetto che, nonostante la raggiunta formale parità, versa in una situazione di debolezza. Gli aspri conflitti che si accendono all'interno dei legami familiari sono infatti esacerbati dallo scontro tra posizioni di potere che la società ha negli anni cristallizzato. Nonostante le riforme intraprese, la 'violenza domestica' continua a colpire – soprattutto e in maniera sistemica – le donne, un considerevole numero di donne muoiono uccise dai loro compagni⁴ e gli atteggiamenti socioculturali di tolleranza nei confronti della violenza di genere persistono⁵. Il Piano Strategico Nazionale sulla Violenza maschile contro le donne 2021-2023 contemplava tra i suoi principi ispiratori il diritto di vivere libere dalla violenza nella sfera pubblica e privata; la parità di genere, principio fondamentale per lo sviluppo della società; *empowerment* femminile, quale processo per il rafforzamento e l'autonomia economica delle vittime. Solo tessendo una stretta trama tra questi principi cardine si può raggiungere l'obiettivo del contrasto alla violenza intrafamiliare sulle donne⁶.

Gli ordini di protezione contro gli abusi familiari rappresentano, almeno sulla carta, degli efficaci strumenti di tutela civile della vittima di violenza domestica, volti a reprimere un abuso e prevenirne la reiterazione⁷. Tali misure si orientano in opposizione alla solidarietà familiare, potendo

⁴ Si faccia riferimento ai dati del report sugli omicidi volontari del Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Roma, 16 dicembre 2024, da dove risulta chiaramente che, dal 1° gennaio al 15 dicembre 2024, “sono stati registrati 293 omicidi, con 106 vittime donne, di cui 92 uccise in ambito familiare/affettivo; di queste, 56 hanno trovato la morte per mano del partner/ex partner”.

⁵ È quanto risulta dalle Osservazioni all'Italia del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro la donna, 19 febbraio 2024.

⁶ Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023*, 17 novembre 2021.

⁷ Si ricorda che la predisposizione di una disciplina sugli ordini di protezione della vittima di violenza domestica rappresenta altresì adempimento di un obbligo di attuazione dell'art. 18 della direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, 14 maggio 2024. Per un commento alla direttiva si veda S. BRASCHI, *La nuova direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica e le sue ricadute nell'ordinamento nazionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2024, p. 1367 ss.

essa trovare tutela diretta solo in quanto compatibile con i valori incompressibili della persona, i quali sono stati lesi proprio e *in primis* dal comportamento dell'abusante a cui le stesse misure intendono porre rimedio.

Gli ordini di protezione contro gli abusi familiari sono stati previsti con la l. n. 154/2001⁸ che ha inserito il Titolo IX-*bis*, rubricato «*Ordini di protezione contro gli abusi familiari*» (artt. 342-*bis* e 342-*ter* c.c.), all'interno del Libro I del Codice civile. La legge si colloca in una fase della storia legislativa in cui il nostro ordinamento ha manifestato particolare interesse alle tematiche della famiglia e della tutela del minore⁹. La disciplina sostanziale di tali misure si correlava alla definizione di un impianto procedurale, compendiato all'art. 736-*bis* c.p.c., disposizione abrogata dal d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, nell'ambito della c.d. Riforma Cartabia che ha realizzato il completo riassetto della materia procedurale in tema di persone, minorenni e famiglie, dedicandovi il titolo IV-*bis* del Libro II del codice di rito¹⁰. Al fine di un pieno coordinamento con la nuova disciplina degli ordini di protezione contro gli abusi familiari, ormai trasposta interamente e con poche varianti negli artt. 473-*bis*.69 e ss. c.p.c., è di recente intervenuta l'abrogazione espressa del Titolo IX-*bis* del Codice civile¹¹.

Per far fronte agli atti devianti innescati dalla crisi del rapporto familiare viene predisposto un doppio binario di tutela della vittima, penale (in particolare, cautelare)¹² e civile. Mediante le misure civilistiche,

⁸ Precisamente, v. l. 4 aprile 2001, n. 154, recante «*Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*». Sul tema si veda L.A. SCARANO, *L'ordine di allontanamento dalla casa familiare*, in *Famiglia*, 2003, p. 331 ss., e F.M. ZANASI, *Violenza in famiglia e stalking: dalle indagini difensive agli ordini di protezione*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 383 ss.

⁹ Si colloca sul finire della XIII legislatura anche la l. 28 marzo 2001, n. 149, recante «*Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*».

¹⁰ La trasposizione, con lievi modifiche, nel codice di rito non è motivata solo da ragioni di riassetto e organicità, ma è tesa a enfatizzare la dinamica processuale come metodo per l'effettiva tutela della vittima contro la violenza. In questo senso, v. G. FOTI, *Gli ordini di protezione tra sostanza e processo. La violenza familiare nella riforma Cartabia: il disvelamento della fattispecie*, in *Giust. civ.*, 2022, p. 599.

¹¹ Cfr. art. 1, comma 1 del d.lgs. 31 ottobre 2024, n. 164. Più ampiamente, sul decreto correttivo, S. TARRICONE, *Il "correttivo" sul processo in materia di stato delle persone, minori e famiglie*, in *Giur. it.*, 7, 2025, p. 1698 ss.

¹² Alla legge citata si deve l'introduzione della misura cautelare di cui all'art. 282-*bis* c.p.p. e l'aggiunta del comma 2-*bis* all'art. 291 c.p.p. Sulle più recenti riforme

l'ordinamento contrasta anche le forme più lievi o iniziali di violenza domestica peraltro non definita nella maniera della stretta determinatezza, richiesta dalla tutela sanzionatoria penale, e comprensiva di ogni comportamento di «grave pregiudizio all'integrità fisica o morale o alla libertà». Il legislatore intende apprestare una reazione a condotte, anche isolate, talvolta non ancora tali da integrare una fattispecie di rilievo penale in modo da impedire l'escalation criminosa¹³: si pensi alla mancanza del requisito della reiterazione rispetto ad atti di violenza fisica, psicologica o verbale ai fini della configurabilità del reato necessariamente abituale di maltrattamenti di cui all'art. 572 c.p.¹⁴. A questa *ratio*, costruita sul principio di sussidiarietà del diritto penale e sul contenimento di un fenomeno emergenziale, si conforma anche il procedimento rapido, snello e d'urgenza per l'emissione del decreto, volto a garantire una protezione immediata e a sottrarre le vittime ai lunghi tempi e ai seri rischi di vittimizzazione secondaria insiti nel processo. Benché si possa affermare che il procedimento si connota per l'urgenza, il mancato adeguamento dell'istituto ai presupposti e ai caratteri del sub-procedimento cautelare penale connota l'intervento del giudice civile per un difetto di garanzie nella limitazione della libertà personale¹⁵.

Gli ordini di protezione contro gli abusi familiari si presenterebbero come lo strumento idoneo a dare risposta alla domanda di celeri-

sulla fase delle indagini e, in particolare, sull'assunzione di informazioni dalle vittime di violenza domestica e di genere, v. A. MARANDOLA, *Codice Rosso rafforzato*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 1420 ss. Si rileva come tutti questi interventi pongano il quadro normativo italiano a tutela della donna dalla violenza domestica già parzialmente in linea con gli obblighi di attuazione discendenti dagli artt. 14-33 della direttiva (UE) 2024/1385 dedicati alla protezione della vittima e all'accesso alla giustizia.

¹³ Cass. pen., 24 settembre 2014, n. 48391, in *Onelegale*, suggerisce il ricorso agli ordini di protezione contro gli abusi familiari per non forzare la configurazione del reato.

¹⁴ Cfr. G. DI LORENZO, *Gli ordini di protezione contro gli abusi familiari*, in *Il diritto di famiglia. Trattato* diretto da G. Bonilini e G. Cattaneo, Torino, Utet, 1997, p. 4249; SCARANO, *L'ordine di allontanamento dalla casa familiare*, cit., p. 335.

¹⁵ Gli ordini di protezione possono limitare, infatti, alcuni diritti fondamentali della persona costituzionalmente protetti, come la libera autodeterminazione della persona, la libertà di circolazione, la proprietà privata. Per la loro emissione non sono previste le medesime garanzie richieste dal diritto processuale penale per l'applicazione della misura cautelare, sia in punto di presupposti sia in punto di garanzie strumentali e informative.

tà e diligenza, che già da tempo proviene dalla Corte EDU, nell'attivazione di meccanismi di protezione della donna che garantiscono una tutela effettiva nella pratica, e non soltanto in teoria¹⁶.

2. I presupposti e il contenuto del provvedimento

Nonostante la connotazione endoprocedurale e intimamente rimediabile della materia¹⁷, gli ordini di protezione difendono i diritti fondamentali della persona nel caso in cui la condotta violenta o comunque abusiva la pregiudichi nello svolgimento dei rapporti familiari, anche quando la convivenza sia cessata. Tali misure si presentano come dei rimedi forti per la natura del contenuto – inibiscono, ad esempio, la condotta illegittima, limitano il godimento della casa familiare o la libertà di circolazione e avvicinamento all'istante – e flessibili per prescrizioni e durata, perché adoperabili anche nell'ottica della corre-

¹⁶ Così, Corte EDU, sez. I, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, in *Fam. dir.*, 7, 2017, 621 ss., con nota di N. FOLLA, *Violenza domestica e di genere: la Corte EDU, per la prima volta, condanna l'Italia*; Corte EDU, sez. III, 9 settembre 2009, *Opuz c. Turchia*; Corte EDU, Grande Camera, 28 ottobre 1998, *Osman c. Regno Unito*, i cui criteri – riconducibili al c.d. test Osman – sono stati ulteriormente precisati da Corte EDU, Grande Camera, 15 giugno 2021, *Kurt c. Austria*, in cui sono stati chiariti i principi generali applicabili nei casi di violenza domestica ai sensi dell'art. 2 CEDU: le autorità devono fornire una risposta immediata alle accuse di violenza domestica ed è richiesta loro una diligenza speciale nel trattare tali casi; devono stabilire l'esistenza, o meno, di un rischio reale e immediato per la vita dei soggetti coinvolti e, a tal fine, sono tenute ad effettuare una valutazione del rischio autonoma, proattiva e completa; devono valutare la realtà e l'immediatezza del rischio tenendo in debito conto il contesto particolare dei casi di violenza domestica. Se il risultato di tale valutazione conferma l'esistenza di un rischio reale e immediato, scatta l'obbligo di adottare misure operative preventive, adeguate e proporzionate al livello di rischio ritenuto esistente. Un simile obbligo positivo grava sulle autorità al fine di prevenire il rischio di trattamenti inumani contrari all'art. 3 CEDU, tra cui sono annoverabili le sofferenze derivanti alla vittima da un contesto di maltrattamenti: in proposito, v. Corte EDU, sez. I, 7 luglio 2022, *M.S. c. Italia*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 402 ss., con nota di S. PRANDI, *Il costo dell'impunità: da Strasburgo censure alla disciplina italiana in materia di prescrizione e violenza di genere*, in cui la Corte ravvisa una violazione della Convenzione nell'inerzia delle autorità precedenti e nella disciplina interna della prescrizione destinata a produrre certezza dell'impunità.

¹⁷ Così anche E. CAMILLERI, *Ordini di protezione contro gli abusi familiari, bilanciamento di interessi e primato della Persona*, in *Giust. civ.*, 2022, p. 160.

zione e della ricostruzione di sane relazioni familiari¹⁸. La protezione della vittima non incide infatti sull'integrità dell'eventuale relazione di coniugio, parentela o affinità e i provvedimenti che la attuano sono del tutto autonomi rispetto alla separazione e al divorzio, che restano, in ogni caso, solo eventuali¹⁹.

I presupposti oggettivi per l'applicazione degli ordini di protezione sono: 1) una condotta lesiva; 2) il grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà; 3) il nesso di causalità. In assenza di una tipizzazione della condotta, assume rilievo qualsiasi causazione dell'evento lesivo con la conseguenza che è il grave danno alla libertà e all'incolumità a rappresentare il reale criterio per l'attivazione dei rimedi in questione²⁰. Il grave pregiudizio nei confronti dell'integrità fisica o morale e della libertà, beni costituzionalmente protetti²¹, costituisce la fonte dell'obbligo risarcitorio per violazione del generico *neminem laedere*, anche nell'ambito della famiglia²²; lo stesso, in virtù

¹⁸ Cfr. F. FIERRO CENDERELLI, *Abuso e violenza in famiglia nel diritto civile internazionale e penale*, Padova, Cedam, 2006, pp. 413-414.

¹⁹ Cfr. FIERRO CENDERELLI, *Abuso e violenza in famiglia nel diritto civile internazionale e penale*, cit., p. 415.

²⁰ Così, G. ONDEI, *Gli ordini di protezione: problematiche sostanziali e processuali*, in *Riv. AIAF*, 2012, p. 54. In senso restrittivo sulla condotta pregiudizievole, Trib. Trani, 12 ottobre 2001, in *Onelegale*.

²¹ Si fa riferimento alla lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. in base alla quale il danno non patrimoniale è risarcibile, a prescindere dalla configurabilità di un reato, quando derivi dalla lesione di interessi costituzionalmente garantiti (v. Cass. civ., 31 maggio 2003, n. 8827 e Cass. civ., 31 maggio 2003, n. 8828; Corte cost., 11 luglio 2003, n. 233, in *Foro it.*, 2003, I, p. 2201 ss., con nota di E. NAVARRETTA, *La Corte costituzionale e il danno alla persona «in fieri»*). Le sentenze delle Sezioni Unite del 2008 completavano il quadro individuando i presupposti della risarcibilità del danno non patrimoniale (Sez. un. civ., 11 novembre 2008, nn. 26972-5). Per un commento, v. F.D. BUSNELLI, *Le Sezioni Unite e il danno non patrimoniale*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, p. 97 ss.

²² Per riprendere brevemente l'*iter* che ha portato all'affermazione della responsabilità civile per illecito endofamiliare, ossia per condotte antigiuridiche poste in essere all'interno di un medesimo nucleo da un componente nei confronti di un altro mediante una violazione dei doveri familiari atta a ledere situazioni giuridiche di rilievo costituzionale, si consideri che sotto la vigenza del nuovo codice e prima della l. 19 maggio 1975, n. 151, una delle prime sentenze ad aver riconosciuto la responsabilità dei genitori per illecito nei confronti dei figli fu quella che condannò i genitori al risarcimento dei danni per trasmissione della lue alla progenie (cfr. Trib.

dei particolari vincoli affettivi, assume valore specifico tale da dar luogo alla pronuncia di un ordine di protezione²³.

Rispetto ai più tradizionali istituti del diritto di famiglia, i presupposti soggettivi delle misure in esame sono molto ampi: la norma richiede che l'abuso provenga dal coniuge, dalla parte dell'unione civile, dal convivente o da altro componente del nucleo familiare²⁴.

Piacenza, 31 luglio 1950, in *Foro it.*, 1951, I, p. 987 ss., con nota di M. ELIA). Di seguito, Cass. civ., 19 giugno 1975, n. 2468 riconobbe che «la violazione da parte di un coniuge dell'obbligo di fedeltà» potesse costituire, nel caso concreto e in concorso con particolari circostanze, fonte di danno patrimoniale a causa del discredito sociale sofferto dall'altro coniuge. Dopo alcune pronunce degli anni '90 in sostegno all'auto-referenzialità del diritto di famiglia (cfr. Cass. civ., 22 marzo 1993, n. 3367, in *Onele-gale*; Cass. civ., 6 aprile 1993, n. 4108, *ivi*), il paradigma dell'immunità di fatto di cui beneficiava l'istituto familiare venne fatto oggetto di un acceso dibattito dottrinario fino a essere completamente scardinato per effetto degli intervenuti mutamenti di carattere sociale e della nuova valutazione dei rimedi giuridici specificamente dettati per le disfunzioni intrafamiliari (cfr. G. FERRANDO, *Rapporti familiari e responsabilità civile*, in P. CENDON (a cura di), *Persona e danno*, III, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 2777-2780). Così, anche la giurisprudenza cominciò a estendere la tutela risarcitoria al danno tra coniugi da violazione dei doveri derivanti dal matrimonio ovvero degli obblighi di lealtà prima del coniugio e dopo la crisi del rapporto e al danno prodotto dalla condotta del genitore di sottrazione ai doveri della genitorialità. V. Cass. civ., 10 maggio 2005, n. 9801, in *Danno resp.*, 2006, p. 37 ss., con nota di F. GIAZZI, *Anche i matrimoni in bianco hanno un costo*; e in *Fam. dir.*, 2005, p. 370 ss., con note di M. SESTA, *Diritti inviolabili della persona e rapporti familiari: la privatizzazione "arriva" in Cassazione*; e di G. FACCI, *L'illecito endofamiliare al vaglio della Cassazione*. Per una disamina degli ulteriori sviluppi giurisprudenziali in materia, si vedano A.C. NAZZARO, *Danno endofamiliare e danni nei rapporti tra "familiari"*, in *Giust. civ.*, 2016, pp. 833-843; e C. FAVILLI, *La responsabilità adeguata alla famiglia*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 50-57.

²³ Come osserva DI LORENZO, *Gli ordini di protezione contro gli abusi familiari*, cit., p. 4245, «la relazione di parentela acquista rilievo specifico sul piano degli effetti giuridici ricollegati al comportamento pregiudizievole».

²⁴ Si segnala che l'art. 5 della l. n. 154/2001 prevedeva l'applicabilità della disciplina anche nel caso in cui la condotta pregiudizievole fosse stata tenuta «da altro componente del nucleo familiare diverso dal coniuge o dal convivente, ovvero nei confronti di altro componente del nucleo familiare diverso dal coniuge o dal convivente», facendo quindi ricorso a un parametro soggettivo aderente a «una nozione ampia di famiglia» (v. FIERRO CENDERELLI, *Abuso e violenza in famiglia nel diritto civile internazionale e penale*, cit., p. 422). Tale nozione era stata comunque oggetto di un'interpretazione restrittiva da parte di alcuni giudici di merito (v., ad esempio, Trib. Napoli, 1° febbra-

Gli ordini di protezione sono provvedimenti, adottabili con decreto e su istanza di parte, che presentano un contenuto necessario, descritto all'art. 473-bis.70 c.p.p.: il giudice dispone la cessazione della condotta illegittima e l'allontanamento dell'autore dalla casa familiare²⁵, aggiungendo, ove occorra, altre prescrizioni utili a vietare l'avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dall'istante, in particolare il luogo di lavoro, il domicilio della famiglia d'origine e dei prossimi congiunti o altre persone, i luoghi di istruzione dei figli, salvo che non debba frequentare i medesimi luoghi per esigenze di lavoro o di salute.

Tra i provvedimenti eventuali c'è l'intervento dei servizi sociali del territorio o di un centro di mediazione familiare nonché delle associazioni che abbiano come fine statutario il sostegno e l'accoglienza di donne e minori vittime di abusi o maltrattati. L'applicazione di questo strumento – se dotato delle risorse adeguate per operare – permette di infrangere la marginalizzazione e l'isolamento in cui può versare la donna e di inserirla in un contesto sicuro in cui possa prendere decisioni per la propria vita in modo autonomo, beneficiando di una rete di supporto psicologico, educativo, economico e di assistenza legale.

Tra i contenuti che la misura di protezione può avere è rilevante anche il provvedimento di carattere economico, cioè l'ordine di pagamento di un assegno periodico alle vittime, prima conviventi, se rimaste prive di mezzi adeguati. In tal modo si individua un meccanismo

io 2002, in *Fam. dir.*, 2002, p. 504 ss., con nota di A. FIGONE, *Violenza in famiglia ed intervento del giudice*) e dalla dottrina (v. R. PACIA DEPINGUENTE, *Presupposti soggettivi degli ordini di protezione e problemi di coordinamento con gli artt. 330 ss. c.c.*, in *Fam. lia*, 2004, II, p. 764), che plausibilmente ritenevano integrato il presupposto solo dalla figura dei congiunti conviventi; tale indirizzo è oggi da considerarsi superato in ragione dell'evidente volontà del legislatore di ribadire l'ampia estensione dell'ambito soggettivo di applicazione delle misure, resa palese dal trasferimento della norma sul "pericolo determinato da altri familiari" nel nuovo art. 473-bis.72 c.p.c. ad opera dell'art. 3, comma 6, lett. q), del d. lgs. 31 ottobre 2024, n. 164, previa abrogazione della disposizione di uguale contenuto di cui all'art. 5 della l. n. 154/2001. Si ricorda, inoltre, che il presupposto soggettivo integrato dal rapporto di convivenza *more uxorio* è stato un dato di novità normativa della legge in esame. Così, V. ZIANTONA, *Note sugli ordini di protezione contro gli abusi familiari*, in *Teoria e storia del diritto privato*, 2011, p. 17.

²⁵ Il titolare non perde il diritto reale o personale di godimento, ma è privo della facoltà di esercitarlo, con la conseguenza ulteriore che gli oneri e gli obblighi connessi rimangono a suo carico. Così, C.M. BIANCA, *Diritto civile*, 2.1, Milano, Giuffrè, 2017, p. 574; SCARANO, *L'ordine di allontanamento dalla casa familiare*, cit., p. 344.

assistenziale di riequilibrio di genere e neutralizzazione della situazione di disparità economica che potrebbe scoraggiare l'iniziativa della parte debole a mettere fine a un rapporto violento. All'ampia estensione soggettiva consegue un dato di novità: il provvedimento può far sorgere l'obbligo di mantenimento in assenza di vincoli di parentela o di coniugio tra i soggetti.

Il giudice determina, infine, le modalità di attuazione del provvedimento in via spontanea e, solo ove sorgano difficoltà o contestazioni in ordine all'esecuzione, individua con decreto le modalità di attuazione coattiva, compreso il ricorso alla forza pubblica e all'ufficiale sanitario.

3. *L'importanza e i limiti degli strumenti civilistici*

Come si anticipava, la normativa è stata di recente rivisitata per opera della Riforma Cartabia del processo civile che non solo ha trasposto la disciplina nell'ambito del codice di rito, ma l'ha anche reinterpretata in una prospettiva puerocentrica: si pensi alla competenza del Tribunale per i minorenni su istanza del p.m. in caso di potenziale pregiudizio al minore²⁶. I provvedimenti rivelano quindi la loro importanza anche nella tutela dei figli quali vittime indirette di atti perpetrati sulla persona di un genitore²⁷, contribuendo alla creazione di un ambiente domestico sicuro e di modelli relazionali rispettosi ed egualitari, funzionali all'educazione alla parità di genere delle nuove generazioni.

²⁶ Si noti che l'art. 473-bis.69, comma 2 c.p.c. non richiede che la condotta sia già causa di un grave pregiudizio, ma considera sufficiente ai fini dell'adozione del provvedimento, anche su istanza del pubblico ministero, il danno potenziale, a differenza di quanto previsto dal medesimo articolo al comma 1, come correttamente rimarcato da ONDEI, *Gli ordini di protezione: problematiche sostanziali e processuali*, cit., p. 58.

²⁷ A motivare l'adozione dell'ordine di protezione non sarebbero solo le aggressioni verso l'adulto, ma anche i fenomeni di violenza indiretta subita dai figli per avervi assistito, talvolta capaci di integrare con maggiore pregnanza e anticipo la soglia della gravità del pregiudizio richiesta dall'art. 473-bis.69 c.p.c. (cfr. FIERRO CENDERELLI, *Abuso e violenza in famiglia nel diritto civile internazionale e penale*, cit., p. 424). Cfr. Trib. Palermo, 4 giugno 2001, cit.; Trib. Reggio Emilia, 6 maggio 2002, in *Fam. dir.*, 2002, p. 503 ss., con nota di A. FIGONE, *Violenza in famiglia ed intervento del giudice*.

Le misure accessorie ed eventuali potrebbero avere maggiore rilevanza dei provvedimenti principali in considerazione della provvisorietà e tendenziale breve durata dell'ordine di protezione: l'immediato supporto da parte di personale specializzato e il sostegno economico del soggetto abusante consentono il superamento di una condizione di disagio sociale ed economico e forniscono la possibilità di una rapida uscita dalla relazione violenta a condizioni non troppo pregiudizievoli.

Il limite più evidente risiede nella temporaneità dell'ordine di protezione, avente efficacia non superiore a un anno, prorogabile per gravi motivi, su richiesta dell'interessato. Si consideri, però, la difficoltà dell'istante che non è riuscito a superare la condizione di abuso familiare a rinnovare l'istanza. La temporaneità rischia, inoltre, di rendere la tutela ineffettiva in tutti quei casi in cui le manifestazioni di violenza siano già gravi. Si osservi poi che con la provvisorietà si rischia di assecondare mediante lo strumento normativo la c.d. ciclicità della violenza²⁸.

Tenendo presenti questi rischi, connessi alla natura di un rimedio civilistico atto a incidere significativamente sui diritti fondamentali, si rende necessaria una valutazione del caso concreto puntuale, tempestiva e accurata in modo da pervenire all'applicazione della misura più adeguata. La Corte EDU con la sentenza del 2 marzo 2017 sul caso *Talpis c. Italia* ha condannato lo Stato italiano perché, non adempiendo gli obblighi positivi di tutela della donna dalla violenza, in modo effettivo e non meramente formale, ha violato l'art. 14 CEDU, realizzando una discriminazione della vittima in quanto donna²⁹. Lo Stato deve infatti dimostrare solerzia non solo nella produzione normativa, ma anche nelle indagini e – in base a quanto fin qui si è detto – nell'attivazione di rimedi civilistici che possono intervenire, ove opportuni, in via preventiva rispetto alla consumazione di condotte di reato.

²⁸ Cfr. L. WALKER, *The battered woman*, London, Harpercollins e-book, 2009, *passim*.

²⁹ La Corte EDU, sez. I, 2 marzo 2017, *Talpis c. Italia*, cit., precisa che la tolleranza reiterata di fatti di violenza contro le donne dimostra l'attitudine discriminatoria dello Stato e dei suoi organi nei confronti della donna.

RICCARDO LAZZARDI

GLI ALGORITMI AL CONFRONTO CON LA PARITÀ DI GENERE

SOMMARIO: 1. Il funzionamento dell'algoritmo. – 2. Limiti e vantaggi della predizione algoritmica. – 3. La normativa: l'AI Act.

1. *Il funzionamento dell'algoritmo*

Nel campo degli strumenti informatici si è assistito, durante gli ultimi decenni, ad un importante sviluppo dei sistemi predittivi basati sull'addestramento automatico¹. Le predizioni di questi sistemi si fondano su modelli, costruiti automaticamente, che collegano i valori dei predittori all'obiettivo da predire². Così, ad esempio, nel campo creditizio il modello può collegare caratteristiche del richiedente un prestito alla probabilità che sia restituito nei termini o all'opportunità di concedere lo stesso. Che riguardi assunzioni, crediti, ammissioni o giustizia, gli algoritmi sono oggi coinvolti da istituzioni pubbliche e private per decidere. Al fine di evitare confusioni terminologiche, si consideri sin d'ora che il meccanismo, sebbene descritto unitariamente, si compone di due algoritmi: uno (lo *screener*) che per ogni candidato produce un punteggio valutativo, l'altro (il *trainer*) che utilizza i dati per produrre lo *screener*, il quale ottimizza al meglio la funzione obiettivo³. Per come architettati, questi tipi di decisioni derivano necessariamente da considerazioni di natura umana.

¹ Per uno sguardo d'insieme vd. L. FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale: sviluppi, opportunità, sfide*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2022, *passim*; Y.N. HARARI, *Nexus: breve storia delle reti di informazione dall'età della pietra all'IA*, Milano, Bompiani, 2024, *passim*.

² Ciò risulta necessario per permettere all'algoritmo di imparare. Ad esempio, l'intelligenza artificiale negli scacchi risulta capace di imparare che sacrificare la regina per un pedone è un errore, poiché questo evento generalmente impedisce di raggiungere l'obiettivo consistente nel prendere il re dell'avversario. Vd. HARARI, *Nexus: breve storia delle reti di informazione dall'età della pietra all'IA*, cit., p. 304.

³ J. KLEINBERG *et al.*, *Discrimination in the Age of Algorithms*, in *Journal of Legal Analysis*, 2018, pp. 113-174.

Proprio per questa evidenza, benefici e rischi che conseguono dall'uso dell'algoritmo necessitano di essere valutati e ponderati attentamente, in quanto si realizzano in un settore – quello della profilazione e della decisione automatizzata⁴ – connotato da tecniche tendenzialmente opache, rappresentative di quella che è stata definita come *black box society*⁵. La difficoltà di comprendere il funzionamento di una rete cresce infatti all'aumento del numero dei nodi, dei livelli in cui questi sono organizzati e della complessità delle loro connessioni: in questa direzione si possono costituire delle reti per il cosiddetto 'apprendimento profondo' (*deep learning*)⁶, che, rispetto ai *layers* delle reti neurali che potevano connettersi solo a livelli adiacenti, lavora a più livelli permettendo ad ogni livello successivo di apprendere da quello precedente, con un fenomeno di estrazione di informazioni descritto come 'a cascata'⁷.

Più nello specifico, quando si parla di profilazione si fa genericamente riferimento alla raccolta e all'elaborazione, effettuata anche attraverso algoritmi di Intelligenza Artificiale (IA), di una data quantità di dati personali sottoposti all'analisi e orientati alla previsione di un comportamento per mezzo di una categorizzazione degli individui in profili: l'IA per costruire un profilo individua un *dataset* di correlazioni significative tra i dati che lo costituiscono e, dall'insieme delle

⁴ Come osserva M. HILDEBRANDT, *Defining profiling: a new type of knowledge?*, in ID. e S. GUTWIRTH (a cura di), *Profiling the European Citizen, Cross-Disciplinary Perspective*, Dordrecht, Springer, 2008, p. 9, molto prima che i computer entrassero a far parte della vita di tutti i giorni, gli investigatori criminali componevano profili di sospettati sconosciuti, gli psicologi compilavano profili di persone con specifici disturbi della personalità e i responsabili del marketing creavano profili di potenziali clienti e manager. Un'adeguata profilazione sembra essere stata una competenza cruciale dell'occupazione professionale e dell'impresa commerciale sin dal loro inizio. Tuttavia, la profilazione non risulta essere stata solo un'attività svolta nel campo professionale o aziendale; questa è infatti una forma di generalizzazione o categorizzazione che si applica nella routine quotidiana.

⁵ In cui la registrazione ed utilizzazione di informazioni personali cresce proporzionalmente alla ignoranza sulle modalità dei processi. Vd. E. PELLECCIA, *Profilazione e decisioni automatizzate al tempo della black box society: qualità dei dati e leggibilità dell'algoritmo nella cornice della responsible research and innovation*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 1209 ss.

⁶ G. SARTOR, *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 59.

⁷ S. PIETRONPAOLI, *Il dato e il cubo. innocenza degli algoritmi e umane discriminazioni*, in *GenIUS*, 2022, p. 33 ss.

correlazioni, configura un modello, quale risultante della selezione operata dall'algoritmo secondo un criterio di significatività statistica, dovendosi considerare come *data mining* quella fase del processo di elaborazione che conduce alla costruzione del modello⁸.

2. Limiti e vantaggi della predizione algoritmica

Un aspetto centrale di detto segmento è determinare come e perché sono state prese tali decisioni e, per quanto ritenuto di interesse, se le caratteristiche personali protette hanno avuto un ruolo; segnatamente, è sul genere che si intende poi concentrare l'attenzione.

Le difficoltà che si presentano laddove ci si proponga di tracciare un legame tra la condotta umana e la discriminazione, intermediata dalla macchina, appaiono centrali in riferimento alle problematiche teoriche e applicative, le quali coinvolgono i rapporti tra i fenomeni discriminatori, il diritto antidiscriminatorio e l'IA⁹.

Ravvisare in proposito se v'è stata discriminazione non è affatto agevole per almeno due ordini di ragioni: la prima deriva dall'assunto secondo cui l'essere umano è portato a dissimulare e offuscare pregiudizi nutriti, la seconda riguarda il dato per il quale non è scontato che ne abbia consapevolezza, in quanto le influenze della scelta possono essere subconsce. Sarebbe dunque ingenuo pensare che l'algoritmo, in quanto operante automaticamente, sia uno strumento suscettibile di eliminare forme discriminatorie; i dati che vengono forniti possono

⁸ Così B. PARENZO, *Profilazione e discriminazione. Dal GDPR alla Proposta di Regolamento sull'IA*, in *Tecnologie e Diritto*, 2023, pp. 105-134. Per iniziare il *data mining* si devono prima avere dei dati; chi intende effettuare tale processo deve decidere quali informazioni includere nel *database* da analizzare. Come osserva Z. ZARSKY, "Mine your own business!": *Making the Case for the Implications of the Data Mining of Personal Informations in the Forum of Public opinion*, in *Yale journal of law & technology*, 2003, p. 8, una pratica diffusa è quella di organizzare le informazioni aziendali in un *data warehouse*, che è un'aggregazione di diversi *database* derivanti da più fonti. Si pensi, a titolo di esempio, ad una grande organizzazione bancaria in cui vi siano frammenti di informazioni pertinenti a qualsiasi cliente specifico sparsi in vari *database*.

⁹ C. NARDOCCI, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, in *La Rivista «Gruppo di Pisa»*, 2021, p. 3. Cfr. E. FALLETTI, *Discriminazione algoritmica: una prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 209 ss.

essere distorti, forse perché radicati in discriminazioni passate, rappresentando l'azione umana in questo senso il tallone d'Achille di tutti gli algoritmi, che comportano un mutamento del panorama, senza eliminare il problema¹⁰.

Sullo sfondo si presenta pertanto la più ampia tematica delle relazioni tra persona e macchina, ossia tra la prima – le sue azioni – e l'innovazione tecnologica. Segue poi quella ancor più critica della centralità perduta della persona, sostituita da una macchina non già intesa come mezzo, bensì come vero e proprio soggetto apparentemente capace di recidervi i legami¹¹.

La pratica in sé della profilazione costituisce nondimeno una forma intrinsecamente ed inevitabilmente discriminatoria, per la ragione che entrambi i momenti di cui si compone – ossia la fase della creazione del profilo e la fase applicativa – richiedono e implicano una selezione. L'IA difatti per costruire un profilo individua anzitutto un *dataset* delle correlazioni significative tra i dati che lo costituiscono e, conseguentemente, plasma un modello, quale risultante della selezione operata dall'algoritmo sulla base di un criterio di significatività statistica. Fondare quindi la costruzione di un profilo sulla selezione di attributi tra di loro legati da un rapporto di significatività presuppone inevitabilmente un giudizio di esclusione sulla ricorrenza di un rapporto tra attributi individuati come correlati ad altri attributi presenti all'interno del *database*, rispetto a cui una simile correlazione non viene rilevata dall'algoritmo¹².

I dati che funzionano come esempi – noti come 'dati di addestramento' – possono poi essere distorti in modo tale da creare dei modelli discriminatori¹³. Ciò può accadere in quanto, ad esempio, sono stati uti-

¹⁰ KLEINBERG *et al.*, *Discrimination in the Age of Algorithms*, cit., p. 116 ss.

¹¹ NARDOCCI, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, cit., p. 3.

¹² PARENZO, *Profilazione e discriminazione. Dal GDPR alla Proposta di Regolamento sull'IA*, cit., pp. 105-134.

¹³ Nel 2018 è stato rivelato che Amazon stava sviluppando un algoritmo per selezionare i suoi candidati. Tuttavia, poiché il modello era stato addestrato sui curriculum dei candidati precedenti, che erano prevalentemente uomini, ha sviluppato una preferenza ancora più forte per i candidati uomini: ha, infatti, declassato i curriculum con la parola «donna» e i laureati dei college femminili. Alla fine, Amazon ha dovuto annullare il progetto. Questo esempio rafforza il lavoro di S.U. NOBLE, *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*, New York, New York University Press, 2018, pp. 80-81 e 100 ss., in cui si è dimostrato come i pregiudizi di genere e

lizzati dei casi rappresentativi di pregiudizi o di un campione parziale della popolazione, dando seguito al rischio di svantaggiare sistematicamente coloro che sono sottorappresentati o sovrarappresentati nel set di dati, ereditando un pregiudizio preesistente per mezzo della catalogazione¹⁴ errata degli esempi o riflettendo il pregiudizio¹⁵ attraverso il comportamento degli utenti presi come input. In tal modo, è altresì possibile dare nuova forma a tradizionali pregiudizi nella misura in cui vi siano spazi che permettono di mascherare le intenzioni: la profilazione a seconda della

razziali siano codificati in alcuni dei più pervasivi sistemi basati sui dati, inclusa la ricerca Google, che vanta oltre cinque miliardi di ricerche web uniche al giorno. Vd. C. D'IGNAZIO-L.F. KLEIN, *Data Feminism*, Cambridge, The Mit Press, 2020, p. 28. Cfr. J. VARON-P. PEÑA, *Artificial intelligence and consent: a feminist anti-colonial critique*, in *Internet policy review. Journal on internet regulation*, vol. 10, 4, 2021, p. 13.

¹⁴ Vd. F.F. SCHAUER, *Profiles, Probabilities, and Stereotypes*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, p. 7 ss., il quale distingue tra generalizzazioni che non hanno basi statistiche o fattuali e quelle che invece le hanno; seguendo la base statistica è infatti possibile etichettare come «spurie» le generalizzazioni prive di fondamento empirico. Secondo l'A., la preoccupazione principale non riguarderebbe tanto l'uso di generalizzazioni spurie, bensì l'uso e l'abuso di quelle generalizzazioni che hanno una solida base statistica.

¹⁵ Cfr., tra i tanti, lo studio di C. CORBETT-C. HILL, *Solving the equation: the variables for women's success in engineering and computing*, Washington, DC, 2015, p. 48 ss., in cui è stato dimostrato come i membri delle facoltà di biologia, chimica e fisica di tre dipartimenti pubblici e di tre università private degli Stati Uniti esprimessero giudizi distorti dal genere. Nello specifico, i ricercatori avevano contattato i membri delle facoltà chiedendo aiuto nello sviluppo di programmi di tutoraggio adeguati per gli studenti universitari. Nell'ambito dello studio, a ogni scienziato che aveva accettato di partecipare era stato chiesto di fornire un riscontro su una domanda per una posizione di studente responsabile di laboratorio scientifico. La metà dei professori di scienze aveva esaminato la domanda di uno studente di nome 'Jennifer', mentre l'altra metà aveva esaminato una domanda identica di uno studente di nome 'John'. I risultati furono inequivocabili. Gli scienziati, sia donne sia uomini, consideravano la candidata donna meno competente e meno reclutabile rispetto allo stesso candidato uomo ed erano meno disposti a fare da mentore alla candidata donna rispetto al candidato uomo. I docenti avevano anche indicato che avrebbero offerto meno soldi alla donna rispetto che all'uomo. Quando è stato chiesto loro di scegliere uno stipendio iniziale compreso tra 15.000 e 50.000 dollari all'anno, gli scienziati avevano indicato che avrebbero offerto una media di poco più di 26.500 dollari alla candidata donna e una media di poco più di 30.000 dollari al candidato uomo. Per ulteriori riflessioni vd. F. DEMARTIS, *Sistemi automatici di riconoscimento facciale e discriminazioni di genere*, in questo Volume, p. 303 ss.

configurazione può essere impiegata per desumere attributi sensibili e scoprire l'appartenenza a classi protette penalizzando indebitamente chi ne faccia parte. Potendo costituire il riflesso di discriminazioni e ideologie, i modelli possono mascherare discriminazioni intenzionali o produrre discriminazioni non consapevoli, in modo da renderne l'accertamento insidioso poiché più difficile da riconoscere e contrastare¹⁶.

Le relazioni che tecnologie siffatte intrattengono col genere sono diventate protagoniste di una scena che vede l'IA espandersi nei più vasti settori della vita quotidiana. Ora, che l'IA possa non considerare in modo eguale i sessi e possa riverberarsi in una discriminazione strutturale ai danni delle donne è ormai pacifico¹⁷. Si pensi banalmente al caso in cui un'azienda interessata ad effettuare delle assunzioni affidi la stesura di una graduatoria ad un programma configurato in modo da fondarsi su una dimostrazione statistica secondo cui in media le donne lasciano il posto di lavoro più frequentemente degli uomini: in questo caso la discriminazione statistica potrebbe forse essere positiva per l'azienda, ma risulterebbe sicuramente negativa per le donne, comprese quelle che avrebbero un basso rischio di abbandono¹⁸. Si pensi ancora all'ipotesi in cui un modello valuti le future prestazioni lavorative dei dipendenti considerando unicamente la predizione relativa al numero di ore spese in ufficio. Questo criterio può avere delle ricadute pregiudizievoli sulle donne rispetto agli uomini, qualora si evidenzi come in passato le prime abbiano trascorso meno ore in ufficio a causa di maggiori impegni familiari: il sistema in questo caso assocerebbe al genere femminile una minore propensione al lavoro straordinario, ma l'inferenza risulterebbe viziata dall'associazione di tale propensione ad una minore capacità lavorativa senza considerare altri fattori¹⁹.

¹⁶ PELLECCIA, *Profilazione e decisioni automatizzate al tempo della black box society: qualità dei dati e leggibilità dell'algoritmo nella cornice della responsible research and innovation*, cit., p. 1209 ss.

¹⁷ NARDOCCI, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, cit., p. 35; M. K. SCHEUERMAN et al., *Auto-essentialization: Gender in automated facial analysis as extended colonial project*, in *Big Data & Society*, 8, 2, 2021, passim.

¹⁸ KLEINBERG et al., *Discrimination in the Age of Algorithms*, cit., p. 128.

¹⁹ SARTOR, *L'intelligenza artificiale e il diritto*, cit., p. 72. Questi esempi dimostrano che se l'ambito aziendale soffre già di alcuni pregiudizi radicati, è probabile che l'algoritmo 'impari' da questi pregiudizi e li amplifichi. Si pensi ad un algoritmo configurato al fine di cercare modelli di 'buoni dipendenti' nei dati della vita reale:

È altresì evidente, tuttavia, come l'IA possa consentire progressi in molti ambiti²⁰. Essa può permettere agli scienziati di scoprire corrispondenze, formulare tesi, costruire dei modelli supportati da prove empiriche; ai medici di fare diagnosi più attente e di proporre terapie più efficaci; alle imprese di anticipare le dinamiche di mercato e conoscere l'influenza delle proprie scelte, così da adottare soluzioni più responsabili; ai consumatori di fare valutazioni più informate e di ottenere servizi personalizzati, e così via²¹.

Proprio a fronte di tali evidenze, tra i compiti principali c'è quindi quello di verificare se una regolamentazione appropriata²² risulti idonea a proteggere tali strumenti da derive discriminatorie. In caso di risposta positiva, difatti, sarebbe possibile condividere la tesi per cui gli algoritmi possono divenire degli strumenti astrattamente idonei a garantire una efficiente protezione a categorie meritevoli di una particolare tutela. Sebbene gli esseri umani, infatti, possano introdurre pregiudizi in fase di configurazione dello strumento, l'algoritmo, *ex se* considerato, a differenza di questi non ha alcuna preferenza in-

potrebbe ben accadere che concluda nel senso di ritenere che assumere i nipoti del capo sia una buona idea, a prescindere dalle qualifiche in loro possesso, laddove i dati indichino con chiarezza che i 'nipoti del capo', quando si presentano per un lavoro, di solito vengono assunti e raramente vengono licenziati. Cfr., sul punto, HARARI, *Nexus: breve storia delle reti di informazione dall'età della pietra all'IA*, cit., p. 305.

²⁰ Nondimeno, come osserva puntualmente FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale: sviluppi, opportunità, sfide*, cit., p. 276, "l'idoneità dell'IA per affrontare un determinato problema si basa anche sulla capacità di formalizzare tale problema al livello di astrazione utile. È possibile che obiettivi come «Parità di genere» o «Pace, giustizia e istituzioni solide» siano più difficili da formalizzare di problemi che riguardano più direttamente l'allocazione delle risorse, come per esempio «Energia pulita e accessibile» o «Acqua pulita e servizi igienico-sanitari».

²¹ SARTOR, *L'intelligenza artificiale e il diritto*, cit., p. 64.

²² Sul se regolamentare la discriminazione artificiale, si registrano approcci diversificati tra le due sponde dell'oceano Atlantico, a livello nazionale e sovranazionale. Il *favor* verso logiche di che prescindono da regolamentazione appare prescelto, in particolare, dagli Stati Uniti d'America, benché vi siano sollecitazioni di segno opposto alla luce delle provate violazioni di diritti fondamentali, anzitutto, di eguaglianza e riservatezza. Analoga impostazione si rinviene nell'ambito delle Nazioni Unite, sebbene anche in questo caso si assiste ad un avvicinamento all'approccio del Consiglio d'Europa, da qualche anno impegnato nella selezione di strumenti di *soft law* funzionali ad orientare gli Stati contraenti nel contrasto, tra gli altri, della discriminazione artificiale. Vd. C. NARDOCCI, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, cit., p. 35.

trinseca per la discriminazione e nessun secondo fine²³. Essendo uno strumento progettato nondimeno per la previsione (risponde alla domanda, ad esempio, “come se la cavano le donne in questo posto di lavoro?”), l’algoritmo non è in grado di esaminare l’inferenza causale (“cosa succede se cambia l’ambiente di lavoro?”). È possibile allora addestrare l’algoritmo solo utilizzando osservazioni per cui si può rilevare un risultato: non si può verificare, ad esempio, la produttività sul lavoro in un’azienda per le donne se queste non si candidano mai per quel posto di lavoro. Non dissimilmente, non si può neanche valutare la produttività del lavoro femminile in un’azienda che non assume mai donne. Questi limiti implicano scelte passate, che hanno dunque un impatto considerevole sulla previsione.

3. *La normativa: l’AI Act*

È necessario, quindi, che nella regolamentazione dell’algoritmo si sia in grado di identificare le scelte umane espletate nell’addestramento dello stesso e, in particolare, le scelte in ordine a quale risultato prevedere e quali input rendere disponibili all’algoritmo. In tal senso, un requisito importante per una disciplina volta a prevenire la discriminazione può essere la trasparenza, chiave di volta per plurimi sistemi giuridici, compresi procedimenti decisionali che postulino una attività puramente umana. Questa sembra *a fortiori* ben intersecarsi laddove risulti coinvolto un algoritmo che, per quanto riguarda i caratteri relativi alla scelta del risultato, dei predittori, dei candidati e del campione di addestramento, si basa su oggetti tangibili. L’uso dell’algoritmo potrebbe essere allora un modo alternativo per cercare

²³ Tuttavia, diversi studi hanno dimostrato come i computer abbiano dei pregiudizi radicati. Nonostante non siano entità biologiche e non abbiano coscienza, hanno qualcosa di simile a una «psiche digitale»: possono essere razzisti, misogini, omofobi o antisemiti. Si pensi al noto caso che ha visto coinvolto Microsoft per l’inaugurazione del *chatbot* ‘Tay’, il quale, dopo aver avuto libero accesso a Twitter, nel giro di poche ore, ha iniziato a postare tweet misogini e antisemiti. I contenuti ingiuriosi sono aumentati fino a quando gli ingegneri di Microsoft hanno deciso di chiuderlo appena sedici ore dopo il suo rilascio. Vd. HARARI, *Nexus: breve storia delle reti di informazione dall’età della pietra all’IA*, cit., p. 302. Cfr. pure le scuse pubblicate dall’allora vicepresidente Microsoft Peter Lee, *Learning from Tay’s Introduction*, in blogs.microsoft.com/blog/2016/03/25/learning-tays-introduction/.

di gestire la parzialità del processo decisionale umano, essendo, il sesso o altri caratteri, irrilevanti se non predittivi di un risultato.

Segnatamente, l'AI Act²⁴, secondo quanto previsto dall'art. 9, adotta un approccio basato sul rischio, inteso come “processo iterativo continuo pianificato ed eseguito nell'intero ciclo di vita di un sistema di IA”, per supervisionare i sistemi di IA, classificandoli in categorie vietate, ad alto e a basso rischio. Ciononostante, i criteri e le soglie per determinare il livello di rischio di un sistema di IA non sono sempre chiari e possono comportare l'esclusione di specifici sistemi di IA funzionali a presentare pericoli significativi per la tutela di genere²⁵. In questo senso, di importanza fondamentale nel campo della discriminazione risulta essere l'art. 10 AI Act, il quale va ad indicare principi tesi a vincolare la ‘qualità statistica’ dei dati usati per la creazione di profili, coerentemente al Considerando 44²⁶, secondo cui “un'elevata qualità dei dati è essenziale [...] quando si utilizzano tecniche che prevedono l'addestramento di modelli, al fine di garantire che il sistema di IA ad alto rischio funzioni come previsto e in maniera sicura e che non diventi una discriminazione vietata dal diritto dell'Unione”. Ne è correlata conseguentemente la disposizione di cui all'art. 10, comma 2, AI Act, per cui “il set di dati di addestramento, convalida e prova sono soggetti a pratiche di *governance* e gestione dei dati”. Il legislatore eurounitario dimostra così piena consapevolezza nel catalogare la discriminazione come ricaduta diretta della composizione falsata di un *dataset*, preventivamente evitabile ricorrendo ad un algoritmo che opera su un insieme di dati qualitativamente adeguato²⁷. Tali pratiche concernono la progettazione, la raccolta, il trattamento e l'individuazione dei rischi connessi a distorsioni capaci di incidere sulla salute e sicurezza delle persone, di avere un impatto negativo sui diritti fondamentali o di comportare discriminazioni vietate dal diritto dell'Unione, e la predisposizione di misure adeguate ad individuare, prevenire e attenuare possibili distorsioni. I dati sono

²⁴ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

²⁵ M. DOH-A. KARAGIANNI, “My Kind of Woman”: *Analysing Gender Stereotypes, in AI through The Averageness Theory and EU Law*, 2024, p. 114 ss.

²⁶ Vd. Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'Intelligenza Artificiale (legge sull'Intelligenza Artificiale) e modifica di alcuni atti legislativi dell'Unione (COM/2021/206 final).

²⁷ PARENZO, *Profilazione e discriminazione. Dal GDPR alla Proposta di Regolamento sull'IA*, cit., p. 128.

quindi ritenuti di qualità elevata se sufficientemente rappresentativi e, nella misura del possibile, “esenti da errori e completi nell’ottica della finalità prevista” dal sistema di IA, dalle sue caratteristiche e dal contesto sociale in cui il sistema è destinato ad operare²⁸, in base a quanto previsto dall’art. 10, commi 3 e 4, AI Act.

La gestione dei rischi impone, poi, la redazione di una documentazione tecnica appropriata e costantemente aggiornata, che fornisca alle autorità nazionali competenti tutte le informazioni necessarie per valutare la conformità del sistema ai requisiti di legge; i rischi devono essere peraltro gestiti e attenuati tramite la registrazione e la conservazione dell’elenco cronologico degli eventi e delle attività svolte dal sistema in modo da permettere il monitoraggio durante il suo ciclo di vita, così come previsto dall’art. 12 AI Act. La gestione dei rischi si compone inoltre della previsione di requisiti di trasparenza orientati a salvaguardare un utilizzo adeguato del sistema di IA: i *deployer* dei sistemi di IA devono essere difatti messi nelle condizioni di utilizzare in modo adeguato i sistemi di IA in base alle finalità, comprendendone caratteristiche, capacità, livelli di accuratezza e limiti; di converso, è necessario che i sistemi di IA siano progettati in modo da poter essere attentamente sorvegliati da persone fisiche e sviluppati per poter fronteggiare errori, difetti di progettazione o possibili vulnerabilità²⁹.

Le formule quindi elaborate dal Regolamento al fine di rendere trasparente la *black box* algoritmica nonché comprensibili i processi decisionali intendono fondare nei pilastri della tracciabilità, intelligibilità e sorvegliabilità l’intera sistematica della disciplina dedicata all’IA³⁰. In questa direzione, l’introduzione di un tale impianto legislativo denota uno sforzo da parte del legislatore dell’Unione europea che mira ad avvalorare la necessità di integrare lo sviluppo di tecnologie con considerazioni etiche legate ai diritti umani e al principio di uguaglianza³¹. Un’adeguata cura della fattispecie richiede tuttavia una

²⁸ R. PETRUSO-G. SMORTO, *Il Regolamento europeo sull’intelligenza artificiale: una prima lettura*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, p. 989 ss.

²⁹ *Ibidem*. Cfr. artt. 13 e 14 AI Act.

³⁰ PARENZO, *Profilazione e discriminazione. Dal GDPR alla Proposta di Regolamento sull’IA*, cit., p. 130.

³¹ Si può allora richiamare P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, vol. I, *Metodi e tecniche*, Napoli, Esi, 2020, p. 18, il quale, nel campo della semantica della dignità, sottolinea

solida comprensione dei vari pregiudizi e discriminazioni, che necessita dunque di un approccio interdisciplinare nelle fasi di sviluppo delle tecnologie di IA in modo da ottenere dei sistemi non solo avanzati, ma anche equi e inclusivi³². Il progresso tecnologico in tal senso non può dirsi neutrale, in quanto rappresenta il risultato delle scelte umane che ne orientano lo sviluppo e l'applicazione: se da una parte l'IA è capace di riprodurre, pure amplificando, discriminazioni sistemiche, dall'altra potrebbe consentire di intraprendere processi decisionali più equi e trasparenti. La regolamentazione infatti, per quanto avanzata, non può da sola assicurare l'eliminazione delle distorsioni algoritmiche senza una costante attenzione verso la progettazione di sistemi passibili di riconoscere ed evitare *bias* discriminatori. La tecnologia non decide autonomamente: necessita di scelte umane che ne determinano le implicazioni, potendo rendere il mezzo come uno strumento di giustizia o, *a contrario*, come veicolo di nuove forme di esclusione.

quanto il diritto, in dialogo con la scienza tutta, accoglie il concetto di vulnerabilità, pure attraverso il prisma del principio personalista.

³² M. DOH-A. KARAGIANNI, *"My Kind of Woman": Analysing Gender Stereotypes*, cit., p. 114 ss.

FEDERICA PES

L'IMPATTO DI GENERE NELLA COPERTURA ASSICURATIVA DELLA NON AUTOSUFFICIENZA

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Il rilievo del genere nell'esposizione alla condizione di non autosufficienza e nelle polizze *Long Term Care*. – 3. L'assicurazione per il rischio di non autosufficienza quale strumento di mitigazione del divario di genere. – 4. *Segue*: Strategie per la valorizzazione del modello assicurativo *Long Term Care*.

1. *Cenni introduttivi*

Il tema del divario di genere, calato nel mercato assicurativo, si presta ad essere indagato con particolare attenzione nell'ambito dell'assicurazione contro il rischio di non autosufficienza, considerato che quest'ultima tipologia di rischio interessa maggiormente – e sotto differenti profili – il genere femminile rispetto a quello maschile.

Ai fini dell'indagine, non pare superfluo rammentare in premessa che l'assicurazione contro il rischio di non autosufficienza, pure detta *Long Term Care* (LTC)¹, è ancora poco conosciuta nel mercato italiano, seppure in fase di crescente diffusione². Tramite tale contratto, l'assicu-

¹ Limitandosi a richiamare alcuni dei contributi più recenti sulla figura, v. A. PANICHELLA, *Il contratto di assicurazione per la non autosufficienza: problematiche giuridiche e nuove prospettive*, in *Dir. merc. ass. fin.*, 2023, p. 29 ss.; V. FERRARI, *Le assicurazioni contro il rischio di non autosufficienza*, in P. CORRIAS-E. PIRAS-G. RACUGNO (a cura di), *Diritto alla salute e contratto di assicurazione*, Napoli, Esi, 2019, p. 237 ss.; L. GREMIGNI FRANCINI, *Assicurazioni sanitarie e prestazioni dirette di assistenza: il caso delle polizze long-term care*, in P. CORRIAS e G. RACUGNO (a cura di), *Prestazioni di facere e contratto di assicurazione*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 39 ss.; S. PACI, *Le coperture assicurative per il rischio di non autosufficienza*, in *Ass.*, 2013, p. 577 ss.; L. DI NELLA, *Le assicurazioni per il rischio di non autosufficienza. Modelli e tutele*, in *Rass. dir. civ.*, 2013, p. 335 ss.

² Cfr. IVASS, *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2020*, Roma, 30 giugno 2021, spec. p. 132 ss., in www.ivass.it; F. PEZZATI, *Nell'Italia che invecchia in pochi*

rato si garantisce una prestazione in denaro ovvero in natura³ per l'eventualità di perdere un giorno la propria autonomia nello svolgimento delle attività più elementari del vivere quotidiano⁴, sia qualora la predetta perdita consegua ad un infortunio o ad una malattia sia allorquando essa derivi, invece, dal naturale processo di senescenza.

La copertura *de qua* si rivela, pertanto, di indubbia importanza nel contesto sociale odierno, nel quale si registra notoriamente un allungamento della vita media, un drastico calo della natalità nonché una diversa composizione dei nuclei familiari, oramai alquanto ristretti⁵: un contesto ove, dunque, il problema della non autosufficienza della popolazione – soprattutto anziana – sarà sempre più sentito⁶ tanto che, stando alle

scelgono una polizza per la non autosufficienza, 17 aprile 2023, in *Ilsole24ore.com*. Sulla crescente diffusione della polizza in tempi odierni, si veda IVASS, *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2023*, Roma, 24 giugno 2024, p. 6, in www.ivass.it.

³ Più precisamente, la prestazione monetaria garantita si concretizza in una rendita previamente determinata (prestazione c.d. indennitaria) ovvero in un rimborso delle spese mediche sostenute per far fronte alla condizione di non autosufficienza (prestazione c.d. risarcitoria), mentre la prestazione in natura consiste nell'erogazione di servizi di assistenza presso il domicilio dell'assicurato o apposite strutture sanitarie convenzionate (prestazione c.d. di servizio).

⁴ Nelle polizze *Long Term Care* maggiormente diffuse nel mercato italiano, ai fini dell'individuazione della condizione di non autosufficienza, si ricorre alla scala c.d. *ADL* (*Activities of Daily Living*), stando alla quale un soggetto è da ritenersi non autosufficiente quando non è in grado di compiere, in genere, almeno 4 su 6 attività giornaliere strettamente basilari consistenti in: I) lavarsi; II) vestirsi; III) utilizzare i servizi igienici; IV) spostarsi dal letto alla poltrona e viceversa; V) assolvere alle funzioni fisiologiche; VI) alimentarsi. Ancor più accurato è il c.d. indice di *Barthel*, il quale, prendendo in esame un maggior numero di attività basilari, si distingue dal modello precedente per graduare ulteriormente l'attribuzione del punteggio di valutazione. Tuttavia, una valutazione più completa potrebbe aver luogo qualora si adottasse, sulla scia della proposta assicurativa statunitense, anche nel mercato italiano – che in tal senso ha già mostrato qualche apertura – la scala *IADL* (*Instrumental Activities of Daily Living*) la quale considera anche altre attività di carattere sociale e domestico, quali: usare il telefono, fare la spesa, preparare il cibo, governare la casa, fare il bucato, spostarsi tramite mezzi di trasporto, assumere farmaci ed usare il denaro.

⁵ Da ultimo, si vedano gli indicatori demografici relativi all'anno 2024 all'indirizzo https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/03/Indicatori_demografici_2024.pdf. In ordine alla rilevanza che, in siffatto scenario, assume la copertura *LTC*, v., tra tutti, DI NELLA, *Le assicurazioni per il rischio di non autosufficienza. Modelli e tutele*, cit., p. 336.

⁶ Già N. BOBBIO, *Prefazione* a F. SANTANERA-M.G. BREDI, *Per non morire d'abbandono. Manuale di autodifesa*, Torino, Rosenberg&Sellier, 1990, p. XI, avvertiva

recenti indicazioni provenienti dall'Autorità di vigilanza del settore assicurativo (IVASS), lo stesso sarebbe configurabile quale vero e proprio evento catastrofe al pari delle catastrofi di carattere ambientale⁷.

Ebbene, nell'ambito del modello assicurativo appena delineato, sembra che la differenza di genere possa assumere rilievo quantomeno sotto una duplice prospettiva.

2. Il rilievo del genere nell'esposizione alla condizione di non autosufficienza e nelle polizze Long Term Care

Sotto un primo versante, si osserva che le donne sono maggiormente esposte rispetto agli uomini alla perdita della propria autosufficienza⁸ a causa di taluni fattori, tra cui una più lunga aspettativa di vita⁹

che “il problema degli anziani è diventato in pochi anni uno dei grandi problemi del nostro tempo. (...) come quello femminile, quello della protezione dell'infanzia, dell'accrescimento della popolazione sproporzionato rispetto alle risorse, della difesa dell'ambiente: uno dei problemi la cui soluzione si rivela difficilissima, e dalla cui soluzione peraltro dipende non dico la felicità ma una minore infelicità degli uomini su questa terra. Problema nel problema è quello degli anziani non autosufficienti, il cui numero è destinato ad aumentare nei prossimi anni via via che diventa più lungo il periodo della vecchiaia». Per un quadro generale dell'attuale portata del fenomeno e degli interventi in materia, v., tra gli altri, G. FOSTI-E. NOTARNICOLA-E. PEROBELLI (a cura di), *La sostenibilità del settore Long Term Care nel medio-lungo periodo*, 6° Rapporto Osservatorio Long Term Care, Milano, 2024, *passim*, in cergas.unibocconi.eu.

⁷ Precisamente, essa è stata catalogata alla stregua di una “catastrofe naturale individuale” e, conseguentemente, equiparata “nei suoi effetti dirompenti” perfino alle “catastrofi naturali globali di origine ambientale”; “simile la rilevanza, simile l'impatto aggregato sulla collettività, simile l'esposizione e la sottocopertura di cui soffrono le famiglie italiane (...)” (*Long Term Care. Dove siamo e dove andiamo?*, Intervento del Consigliere IVASS, 17 luglio 2023, in www.ivass.it, p. 10 s.).

⁸ Come da ultimo posto in luce dal Rapporto Ocse, *Is Care affordable for Older People?*, Report – OECD Health Policy Studies, 2024, p. 31, consultabile in oecd.org.

⁹ H. BELTRÁN-SÁNCHEZ-C.E. FINCH-E.M. CRIMMINS, *Twentieth century surge of excess adult male mortality*, ed. by James W. Vaupel, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock, Germany, in *PNAS*, July 21, 2015, consultabile online al link pnas.org/doi/epdf/10.1073/pnas.1421942112. Sebbene si registri una maggiore longevità delle donne, sono gli uomini a vivere in condizioni di buone salute più a lungo: v. ISTAT, *Rapporto BES 2023*, 17 aprile 2024, consultabile sul sito ufficiale dell'Istituto, p. 43.

ed una più elevata esposizione a malattie autoimmuni¹⁰ ovvero legate al declino cognitivo¹¹.

Il genere – femminile o maschile – è, quindi, astrattamente un elemento di cui l'impresa assicurativa potrebbe tener conto nella valutazione del rischio e nella conseguente individuazione delle condizioni di polizza, atteso che, come risaputo, il contratto assicurativo è fortemente connotato dall'alea¹² e necessariamente basato sulla considerazione della differente esposizione al rischio dell'assicurato¹³.

Senonché, va dato atto che, in ambito assicurativo, a seguito della pronuncia della Corte di Giustizia UE del 1° marzo 2011 (c.d. sentenza *Test-Achats*)¹⁴,

¹⁰ D.R. DOU et al., *Xist ribonucleoproteins promote female sex-biased autoimmunity*, in *Cell*, vol. 187, 3, 2024, p. 733 ss.

¹¹ Si allude specialmente al rischio di ammalarsi di Alzheimer, molto più elevato per le donne (pari quasi al doppio) rispetto agli uomini. Cfr. C. GABELLI-A. CODEMO, *Gender differences in cognitive decline and Alzheimer's disease*, in *Ital J Gender-Specific Med*, 2015, p. 21 ss.

¹² Con riferimento al carattere aleatorio del contratto assicurativo, si veda la fondamentale opera di A. GAMBINO, *L'assicurazione nella teoria dei contratti aleatori*, Milano, Giuffrè, 1964, anche pubblicato nelle *Ristampe della Scuola di specializzazione in diritto civile dell'Università di Camerino*, Napoli, Esi, 2015. Recentemente, v. P. CORRIAS, *Il contratto di assicurazione e gli altri contratti aleatori*, in *Tratt. dir. priv.* Mazzamuto, Torino, Giappichelli, 2024, p. 3 ss., spec. p. 16 ss., p. 36 ss., ove l'A. mette peraltro in evidenza come il contratto assicurativo, connotato dalla c.d. alea giuridica, sia, per converso, uno strumento volto ad attenuare la c.d. alea economica; ID., *Il contratto di assicurazione: profili funzionali e strutturali*, Napoli, Esi, 2016, p. 119 ss.

¹³ Come risaputo, l'impresa di assicurazione, nella fase antecedente alla stipula del contratto, acquisisce una serie di informazioni relative all'assicurato e ritenute rilevanti ai fini di una corretta commisurazione del rischio da garantire: tale attività è reputata fondamentale sia per la singola impresa, tradizionalmente considerata in posizione di asimmetria informativa rispetto al cliente, sia per il sistema assicurativo nel suo complesso e, precisamente, per la sua tenuta e stabilità. Non a caso, nello stesso codice civile, tra le disposizioni generali relative al contratto assicurativo, è dettata un'apposita disciplina relativa alle dichiarazioni inesatte e/o reticenti rese dall'assicurando (artt. 1892-1893) le quali vengono financo sanzionate, nell'ipotesi in cui le stesse siano rese con dolo o colpa grave, con la sanzione dell'annullamento del contratto.

¹⁴ Corte giust. UE, grande sez., 1 marzo 2011, C-236/09 *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL et al. vs Conseil des ministres*, in *eur-lex.europa.eu*. Tra i commenti alla pronuncia, si segnalano F. PERSANO, *Parità di trattamento tra donne e uomini e rilevanza del genere a titolo di fattore di rischio nei servizi assicurativi*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, p. 1269 ss.; M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Premi "unisex" vs tariffe differen-*

il genere non può più essere considerato un fattore di valutazione del rischio idoneo a determinare un diverso trattamento.

Con la citata sentenza, infatti, la predetta Corte, muovendo da un caso relativo al settore r.c. auto¹⁵, ha dichiarato, con effetto dal 21 dicembre 2012, l'invalidità dell'art. 5, n. 2, della direttiva 2004/113/CE del 13 marzo 2004 che «*attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura*», il quale ammetteva una deroga alla parità di trattamento fra uomo e donna nell'applicazione dei premi assicurativi e delle prestazioni individuali sulla base di «*pertinenti dati attuariali e statistici*». In quell'occasione, la Corte di Giustizia UE ha ritenuto che una simile disposizione fosse «*contraria alla realizzazione dell'obiettivo della parità di trattamento tra donne e uomini perseguito dalla direttiva 2004/113*» e, pertanto, che la stessa non fosse compatibile con gli artt. 21 e 23 della Carta di Nizza, ove viene sancito, rispettivamente, il divieto di discriminazione in genere ed il principio di parità tra uomo e donna.

Ad ogni modo, a seguito dell'evocata pronuncia – che ha riscosso particolare dibattito in dottrina¹⁶ – è intervenuta la Commissione europea, la quale ha adottato delle Linee guida per l'applicazione della direttiva 2004/113/CE¹⁷ nelle quali ha dato atto della possibilità di

ziate nel settore assicurativo: la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea nel caso Test-Achats, in *Ass.*, 2012, p. 3 ss.; A. ANTONUCCI, *Premio unisex: il paradosso della parificazione semplificata*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2011, p. 498 ss.; D. CERINI, 2012, *(forse) anno della fine (non solo per i Maya)? L'imposizione della polizza unisex tra solidarietà sociale e principi della mutualità assicurativa*, in *Dir. ec. ass.*, 2011, p. 613 ss.

¹⁵ In tale comparto, invero, gli uomini, stando ai dati statistici, risultavano più pericolosi alla guida e, dunque, maggiormente esposti al rischio di causare incidenti stradali rispetto alle donne, cosicché per i primi erano previste condizioni assicurative meno favorevoli rispetto a quelle riservate alle seconde.

¹⁶ Si pongono in termini critici rispetto alla sentenza in esame, tra gli altri, ANTONUCCI, *Premio unisex: il paradosso della parificazione semplificata*, cit., p. 498 ss.; CERINI, 2012, *(forse) anno della fine (non solo per i Maya)? L'imposizione della polizza unisex tra solidarietà sociale e principi della mutualità assicurativa*, cit., p. 613 ss. Sembra apprezzare la pronuncia, per ragioni di coerenza con l'assetto normativo, FRIGESSI DI RATTALMA, *Premi "unisex" vs tariffe differenziate nel settore assicurativo: la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea nel caso Test-Achats*, cit., p. 3 s., il quale tuttavia segnala come «*il difetto sia da ricercare nella errata impostazione della direttiva 2004/113/CE del 13 dicembre 2004, oggetto della sentenza*».

¹⁷ Commissione UE, *Linee direttrici per l'applicazione della direttiva 2004/113/CE del Consiglio nel settore delle assicurazioni, sulla base della sentenza della Corte di*

continuare a «raccolgere, conservare e usare informazioni sullo *status* di genere o ad esso collegate» nel contesto assicurativo, sebbene in determinati campi ed a certe condizioni¹⁸. Segnatamente, proprio nell'ambito delle assicurazioni sulla vita e delle assicurazioni malattia, l'Istituzione europea ha ammesso che gli assicuratori possano tener conto delle suddette informazioni qualora, nel valutare fattori di rischio diversi dal genere (quali le condizioni di salute o la storia familiare), vengano in rilievo fisiologiche differenze tra i due sessi.

In quella stessa sede, la Commissione ha altresì precisato che, alla luce dell'assetto europeo vigente, pare pur permanere la possibilità in capo alle imprese assicurative di valutare fattori differenti rispetto al genere, tra cui l'età e la disabilità dell'assicurato, ai fini dell'individuazione del rischio da assicurarsi e del susseguente trattamento assicurativo¹⁹.

Alla declaratoria di invalidità sancita dalla sentenza *Test-Achats* ed alle relative Linee Guida della Commissione UE, si è poi allineato l'ordinamento interno con l'emanazione della l. 30 ottobre 2014, n. 161 (c.d. Legge Europea 2013-*bis*), la quale, all'art. 25, ha determinato la modifica dell'art. 55 *quater*, del codice delle pari opportunità – rubricato «Parità di trattamento tra uomini e donne nei servizi assicurativi e altri servizi finanziari» – in conformità alla nuova disciplina europea²⁰, ed a cui ha fatto seguito la modifica della regolamentazione apprestata dall'IVASS in materia²¹.

giustizia dell'Unione europea nella causa C-236/09 (Test-Achats), 13.1.2012, in *eur-lex.europa.eu*. Si consideri spec. la Sezione 2.2., «Ammissibilità di pratiche legate al genere nel settore delle assicurazioni».

¹⁸ In particolare – ed entro specifici limiti – per gli accantonamenti e la fissazione interna dei prezzi; per la fissazione dei prezzi di riassicurazione; per il *marketing* e la pubblicità; e, come si sta per illustrare, per le assicurazioni vita e malattia.

¹⁹ Difatti, nella Sezione 2.3. intitolata «Utilizzo di altri fattori di valutazione del rischio», la Commissione UE afferma che “La sentenza *Test-Achats* concerne l'uso del fattore di genere solo in un contesto in cui le situazioni rispettive di uomini e donne siano definite paragonabili dal legislatore. Essa non incide sull'uso di altri fattori di rischio, come l'età e la disabilità, attualmente non regolamentato a livello di Unione”.

²⁰ Si veda l'attuale formulazione dell'art. 55 *quater* del codice delle pari opportunità (d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198).

²¹ Il reg. ISVAP 12 maggio 2009, n. 30 recante «Disposizioni in materia di parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso ai servizi assicurativi» sanciva, all'art. 4, che “le imprese garantiscono la parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso ai servizi assicurativi con riferimento ai premi praticati ed alle prestazioni offerte”,

Stando al rinnovato quadro di riferimento, sussiste, dunque, da un lato, il diniego di utilizzare direttamente il genere quale fattore di valutazione del rischio, pur essendo consentito l'uso di informazioni correlate al medesimo entro stringenti limiti²². Tuttavia, dall'altro, rimarrebbe per converso accordata alle imprese – e tale aspetto potrebbe apparire contraddittorio in una prospettiva di più ampio respiro sul tema delle discriminazioni²³ – la possibilità di valutare altri fattori di rischio come, ad esempio, le differenti condizioni di salute degli assicurandi²⁴.

salvo poi ammettere delle deroghe al successivo art. 5 ed, in particolare, che “ai sensi dell'articolo 55 *quater*, comma 2, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, sono consentite differenze proporzionate nei premi o nelle prestazioni individuali, ove il fattore sesso sia determinante nella valutazione dei rischi, in base a dati attuariali e statistici pertinenti ed accurati, nel rispetto delle condizioni previste nel presente Regolamento”, pur rimanendo fermo che “in ogni caso, i costi inerenti alla gravidanza e alla maternità non possono determinare differenze nei premi o nelle prestazioni individuali” (comma 1). Tale regolamento è stato abrogato dall'art. 11, comma 1, del reg. IVASS 28 febbraio 2017, n. 36, ferma – come si legge nella relazione corredata a quest'ultimo – “la possibilità di continuare a svolgere, ove necessario, le verifiche sulle differenze nei premi o nelle prestazioni per i contratti conclusi prima del 21 dicembre 2012, fondate su dati attuariali e statistici affidabili, in conformità a quanto sancito dalla normativa primaria”.

²² Si dà atto, peraltro, che, successivamente, sulla questione della parità di trattamento tra uomo e donna nel mercato assicurativo, è altresì intervenuta la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2017 sull'applicazione della direttiva 2004/113/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura (2016/2012(INI)) (2018/C 263/08), la quale ha riscontrato la presenza di “ostacoli legati alla conformità della legislazione nazionale alla sentenza” *Test-Achats*, proprio, tra l'altro, per quanto concerneva i regimi di assicurazione sanitaria e per via della presenza di diversità di trattamento fondate sulla gravidanza e la maternità. Cfr., in tal senso, la Sezione «*Il settore assicurativo, bancario e finanziario*», *Considerazioni Generali*, p.tti 6-13.

²³ Così P. MARANO, *Sex Discrimination in Private Insurance Contracts and the EU law*, 2012, consultabile in papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2081983.

²⁴ Occorre ad ogni modo segnalare, quantomeno incidentalmente rispetto all'oggetto della presente trattazione, che, sul fronte sovranazionale, l'art. 25, lett. e), della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità – ratificata a livello normativo interno con l. 3 marzo 2009, n. 18 – impone agli Stati parti di “vietare nel settore delle assicurazioni le discriminazioni a danno delle persone con disabilità, le

3. *L'assicurazione per il rischio di non autosufficienza quale strumento di mitigazione del divario di genere*

Passando alla seconda prospettiva di indagine, si riterrebbe, invece, che l'assicurazione per la non autosufficienza possa rappresentare, essa stessa, un importante strumento per la mitigazione del divario di genere.

Occorre considerare, infatti, che, ancora oggi, le donne sono impegnate in misura maggiore rispetto agli uomini nella veste di *caregivers*, anche familiari e, dunque, coinvolte più intensamente nelle attività di cura e assistenza, tra l'altro²⁵, dei soggetti non autosufficienti²⁶. Pure in ragione dell'ampia occupazione femminile su quest'ultimo fronte, si registra un *gap* di genere a sfavore delle donne nella partecipazione alle attività lavorative, sociali, politiche ed economiche, *gap* che notoriamente le attuali strategie sulla parità di genere mirano a contrastare²⁷.

Nonostante quanto sopra, la posizione della donna, sotto il pre-

quali devono poter ottenere, a condizioni eque e ragionevoli, un'assicurazione per malattia (...)"

²⁵ Senza sottacere, naturalmente, l'impegno femminile sul fronte domestico e della cura dei figli. Sul punto, v., tra gli altri, la riflessione di E. PULCINI, *La cura è ciò che fa la differenza per le donne?*, in *Post-Filosofie*, 2019, p. 117 ss.

²⁶ Cfr. ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ, *Differenze di genere e salute nei caregivers familiari*, 8 febbraio 2020 (modificato il 16 ottobre 2024), consultabile sul sito ufficiale, ove si legge che "anche in Italia è la donna ad assumersi maggiormente il ruolo di *caregiver* familiare (quasi l'80% donne secondo i dati di un nostro studio pilota e il 90% secondo la relazione dell'osservatorio sulle demenze). Di solito donne di età compresa tra 45 e 64 anni che svolgono anche un lavoro fuori casa o che hanno dovuto abbandonare la propria attività lavorativa per dedicarsi, a tempo pieno, alla cura".

²⁷ Si consideri il *Goal 5*, dedicato alla parità di genere, dell'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile 2030 e, specialmente, il traguardo 5.4. con il quale si propone l'obiettivo di "Riconoscere e valorizzare la cura e il lavoro domestico non retribuito, fornendo un servizio pubblico, infrastrutture e politiche di protezione sociale e la promozione di responsabilità condivise all'interno delle famiglie, conformemente agli standard nazionali". Si segnala altresì la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, Bruxelles, 5.3.2020 COM(2020) 152 final, ove si dà atto che "un accesso insufficiente a servizi di assistenza formale di qualità a prezzi ragionevoli è uno dei principali fattori alla base della disparità di genere nel mercato del lavoro" e si promuovono azioni in materia.

detto versante, non viene efficacemente tutelata dallo Stato²⁸, da solo incapace, specie a causa della nota carenza di risorse pubbliche, di far fronte compiutamente alla questione della non autosufficienza della popolazione ed ai correlati bisogni delle figure di cura²⁹. Peraltro, sebbene il problema dell'inefficienza dell'intervento pubblico abbia recentissimamente condotto ad una – tanto auspicata – riforma nazionale della non autosufficienza³⁰ – sui cui esiti occorrerà attendere³¹ –, lo stesso, nel frattempo, ha lasciato un considerevole vuoto di tutela

²⁸ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 novembre 2018 sui servizi di assistenza nell'UE per una migliore parità di genere (2018/2077(INI)) (2020/C 363/12) e, nello specifico, il considerando M: "(...) in un momento di crescita della domanda di assistenza si assiste a una sproporzione nella ripartizione delle responsabilità assistenziali tra i sessi, con le donne che ne sopportano il peso maggiore (...) il numero crescente di anziani, la diminuzione del numero di persone in età lavorativa e le restrizioni di bilancio dovute a una politica dell'austerità stanno producendo un forte impatto sui servizi sociali, il che avrà altresì ripercussioni sulle persone che devono conciliare il lavoro e le responsabilità assistenziali, spesso in circostanze difficili".

²⁹ V. Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL), *Joint report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL), Long-Term Care Report Trends, challenges and opportunities in an ageing society Country profiles*, vol. II, 2021, p. 182, consultabile all'indirizzo op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/b39728e3-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1, nel quale sono state illustrate le caratteristiche del modello *Long Term Care* italiano, ponendo in evidenza le criticità e le opportunità di riforma dello stesso (oltre che degli altri sistemi *LTC* dei Paesi UE).

³⁰ Promossa dal PNRR italiano ed avviata con la promulgazione della l. delega 23 marzo 2023, n. 33, alla quale ha fatto seguito il d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29. L'intervento normativo in questione risulta preordinato – nonostante le criticità già evidenziate dai primi commentatori (v. *infra* nota immediatamente successiva) – alla promozione, tra l'altro, della cura e della prevenzione delle fragilità nonché dell'invecchiamento attivo e dell'inclusione sociale, soprattutto tramite un maggiore coordinamento delle differenti forme di assistenza previste e l'adozione di nuovi interventi, come quello relativo all'introduzione della c.d. prestazione universale per i soggetti non autosufficienti, composta da una quota corrispondente all'indennità di accompagnamento e da una quota integrativa (c.d. assegno di assistenza).

³¹ Per una disamina dei profili positivi e negativi della riforma *de qua*, si rimanda ai contributi confluiti in *Alla ricerca del futuro. La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti*, 2024, consultabile in pattononautosufficienza.it. Contesta l'assenza di un vero e proprio intervento di riforma sostanziale, in grado di superare le attuali criticità del sistema italiano, C. GORI, *Anziani non autosufficienti, manca la riforma complessiva*, 22 marzo 2024, in [IlSole24ore.com](https://www.ilsol24ore.com), al quale, per approfondimenti, si rinvia.

ed ha favorito l'attenzione verso strumenti alternativi – di matrice privatistica – preordinati alla tutela delle persone prive di autonomia³².

Nello scenario delineato, anche il contratto assicurativo per la non autosufficienza, seppure in via integrativa rispetto alla tutela pubblicistica, potrebbe pertanto rappresentare, ove opportunamente valorizzato³³, un importante tassello delle politiche *Long Term Care*³⁴ e, conseguentemente, per quanto più interessa in questa sede, altresì costituire una preziosa componente delle politiche di contrasto alle differenze di genere. Appare chiaro, infatti, che l'assicurazione in esame si rivela atta a rispondere non solo ad un'esigenza del singolo assicurato – pur di per sé destinata ad aumentare in modo esponenziale nel prossimo futuro e rilevante per l'ordinamento giuridico – ma finanche ad un bisogno più esteso – altrettanto significativo per la società e rilevante a livello ordinamentale – della famiglia e di tutti coloro che, professionalmente o meno, sono dediti a compiti di cura e assistenza³⁵.

³² Con riguardo agli strumenti negoziali posti a tutela dei soggetti anziani ed atti a rispondere alle loro esigenze, si consideri C. FRANCO, *Alle origini del prestito vitalizio ipotecario: il Gerodiritto*, in *dirittobancario.it*, ottobre 2016, *passim*. Tra i suddetti strumenti, assume preminente rilievo il contratto di vitalizio e, nella specie, i c.dd. vitalizi impropri, espressione con la quale si allude ai negozi costituenti una variante rispetto alla rendita vitalizia (artt. 1872 ss. c.c.), quali il vitalizio assistenziale, alimentare e di mantenimento. In argomento, v., per tutti, A. LUMINOSO, *I contratti tipici ed atipici (Contratti di alienazione, di godimento, di credito)*, in G. IUDICA-P. ZATTI (a cura di), *Tratt. dir. priv.*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 341 ss.; G. PERLINGIERI, *La scelta della disciplina applicabile ai c.dd. «vitalizi impropri». Riflessioni in tema di aleatorietà della rendita vitalizia e di tipicità e atipicità nei contratti*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, p. 529 ss.; più di recente, CORRIAS, *Il contratto di assicurazione e gli altri contratti aleatori*, cit., p. 88; L. TULLIO, *I c.dd. vitalizi impropri*, Napoli, Esi, 2022.

³³ Rileva, infatti, GREGGINI FRANCINI, *Assicurazioni sanitarie e prestazioni dirette di assistenza: il caso delle polizze long-term care*, cit., p. 46, come “il vuoto attualmente lasciato dalle assicurazioni private in termini di offerta di assistenza a lungo termine ha spinto la popolazione anziana nel nostro Paese ad aderire a schemi contrattuali ugualmente aleatori – primo tra tutti il vitalizio assistenziale – tesi ad offrire al sottoscrittore assistenza materiale e morale per tutta la vita residua”.

³⁴ Cfr. DI NELLA, *Le assicurazioni per il rischio di non autosufficienza. Modelli e tutele*, cit., p. 381; FERRARI, *Le assicurazioni contro il rischio di non autosufficienza*, cit., p. 245 s.

³⁵ N. BOBBIO, *I valori ed i diritti umani degli anziani cronici non-autosufficienti*, in AA.VV., *Eutanasia da abbandono. Anziani cronici non autosufficienti. Nuovi orientamenti culturali e operativi*, Torino, Rosenberg&Sellier, 1988, p. 57,

In particolare, una simile copertura – garantendo le cure al soggetto che abbia perso la propria autonomia e così fattivamente supplendo all'assistenza pubblica – concorrerebbe a sollevare, tra tutti, specialmente la donna dai suoi consueti compiti di cura, consentendole una maggiore partecipazione al mercato del lavoro nonché alla vita sociale, politica ed economica del Paese. L'assicurazione *Long Term Care* esplicherebbe, perciò, l'effetto, quantunque indiretto, di attenuare il divario di genere ancora sussistente nei predetti ambiti, assurgendo a valido strumento di *empowerment* femminile.

4. Segue: *Strategie per la valorizzazione del modello assicurativo Long Term Care*

Alla luce delle esternalità positive del modello assicurativo *de quo*, e stanti gli allarmanti trends demografici e sociali in atto, si ritiene opportuno dedicare qualche considerazione conclusiva alle strategie protese ad una maggiore diffusione e valorizzazione dell'assicurazione per la non autosufficienza.

A tal proposito, si evidenzia preliminarmente la necessità di coltivare la conoscenza relativa a tale copertura, assai meno nota rispetto alle altre assicurazioni della salute presenti nella prassi nazionale quali le assicurazioni contro gli infortuni e/o le malattie e l'assicurazione di spese mediche. Si tratterebbe, in altri termini, di promuovere, con particolare enfasi per quanto concerne il settore LTC, l'educazione finanziaria della popolazione, la quale è del resto notoriamente favorita in relazione a tutti

osservava che “al diritto degli anziani corrisponde il diritto delle famiglie di essere sorrette quando si trovano nella necessità di avere degli anziani da aiutare in casa”. L'Autore si dichiarava colpito e commosso “non sai se più per le sofferenze del vecchio che non ha le cure sufficienti o per il sacrificio totale che il malato cronico richiede ai familiari, talora alle figlie, soprattutto alle donne, divenute a loro volta anziane, la cui vita è votata unicamente alla cura del vecchio” (ID., *op. loc. ult. cit.*). Nella medesima direzione, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, III, *Situazioni soggettive*, 4ª ed., Napoli, Esi, 2020, p. 20, allorché avverte che “Quanto, invece, all'anziano non autosufficiente e all'inabile, il problema rientra, pur non esaurendosi, in quello più ampio della salute, delle strutture sociali, e riguarda anche il ruolo della famiglia e l'aiuto che questa ha diritto di avere per realizzare i compiti di assistenza e di protezione”.

i prodotti finanziari in senso lato³⁶ nonché particolarmente incoraggiata proprio qualora sia rivolta alla componente femminile³⁷, atteso il divario di genere tutt'oggi riscontrabile a sfavore delle donne anche sul piano dell'alfabetizzazione finanziaria e dell'accesso ai relativi servizi³⁸.

Fermo quanto sopra, non si può sottacere, tuttavia, che il principale ostacolo ad un massiccio ricorso all'assicurazione contro il rischio di non autosufficienza rimane rappresentato dall'elevato importo del premio assicurativo contemplato, il quale, peraltro, risulta graduato a seconda dell'età del soggetto interessato a stipulare la polizza e più cospicuo all'aumentare della stessa.

A fronte di quest'ultima problematica – comune, invero, a tutte le assicurazioni private della salute – è stata anzitutto sottolineata la possibilità di potenziare la leva fiscale³⁹. Più ampiamente – tenuto conto

³⁶ Sul tema, *ex multis*, U. MORERA, *Nuove prospettive per l'educazione finanziaria*, in *Foro it.*, 2015, c. 125 ss.; D. SICLARI, *Tutela del risparmio ed educazione finanziaria*, in *Dirigenza bancaria*. Finance, management, innovation, 2017, n. 183, p. 9 ss.; E. RIGHINI, *Educazione finanziaria. Uno strumento per cittadini, risparmiatori e mercati*, Milano, 2020. Si consideri altresì che l'art. 25 della Legge Capitali (l. 5 marzo 2024, n. 21) ha recentemente introdotto la lett. *b-bis*) nel comma 1, dell' art. 3, della l. 10 agosto 2019, n. 92, la quale contempla specificamente, tra le tematiche di riferimento per le linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica, l'“educazione finanziaria e assicurativa e pianificazione previdenziale, anche con riferimento all'utilizzo delle nuove tecnologie digitali di gestione del denaro e alle nuove forme di economia e finanza sostenibile”.

³⁷ Cfr. A. CAMEDDA, *Questioni di genere, sostenibilità e previdenza complementare nel prisma di un welfare integrato*, in E. PIRAS (a cura di), *Le attuali prospettive della previdenza complementare e della sanità integrativa*, Napoli, Esi, 2022, p. 52.

³⁸ *Alfabetizzazione finanziaria: come nasce il divario di genere?*, 13 febbraio 2024, in economiepertutti.bancaditalia.it/. Con specifico riguardo al comparto assicurativo, v. M.L. CAVINA, *Gap di genere: problemi e prospettive – Le donne e l'educazione assicurativa*, 16 febbraio 2021, in www.ivass.it. L'obiettivo di garantire un più ampio accesso ai servizi finanziari al genere femminile è, tra l'altro, formulato nel p.to 5.a del Goal 5 dell'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile 2030.

³⁹ Con riferimento all'assicurazione LTC, si segnala, ad ogni modo, quantomeno la disposizione di cui all'art. 51 TUIR, comma 2, lett. *f-quater*, come di recente modificata dal d.lgs. 13 dicembre 2024, n. 192, stando alla quale i contributi e i premi versati dal datore di lavoro a favore della generalità dei dipendenti o di categorie di dipendenti, nonché dei familiari fiscalmente a carico dei medesimi, per prestazioni, anche di tipo assicurativo, aventi ad oggetto il rischio di non autosufficienza, non concorrono a formare il reddito da lavoro dipendente. Si considerino, poi, le agevolazioni fiscali previste per quanto concerne le polizze sanitarie ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. f), del TUIR.

della crisi del *Welfare State* e del correlato ruolo di “Terzo pilastro” della previdenza che, in siffatto contesto, l’assicurazione privata è chiamata a svolgere⁴⁰ – in seno a talune *Authorities* ed attori istituzionali del mercato finanziario è stata prefigurata l’opportunità di un *welfare* integrato pubblico-privato⁴¹ in cui tanto polizze private quanto fondi sanitari integrativi⁴² possano essere maggiormente regolamentati e diffusi, anche tramite la rimodulazione dei benefici fiscali⁴³.

Inoltre, è di preminente interesse segnalare che attualmente l’IVASS – muovendo dalla catalogazione della condizione di non autosufficienza quale evento catastrofe – ha ipotizzato di adottare, con precipuo riferimento a quest’ultimo fenomeno, uno strumentario tecnico e regolamentare tipico della gestione dei grandi rischi, addivenendo a prospettare la possibilità di prevedere una copertura *Long Term Care* universalistica⁴⁴. Un modello assicurativo di tal tipo vedrebbe coinvolto lo Stato, quale soggetto regolatore anche sul piano delle agevolazioni fiscali, i datori di lavoro ed i lavoratori, nel versamento dei contributi, e le imprese assicurative, nell’erogazione di prestazioni in denaro o in natura, pure tramite il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore. Si integrerebbe, in tal guisa, un sistema misto priva-

⁴⁰ Così, testualmente, Sez. un. civ., 31 marzo 2008, n. 8271, in *Resp. civ. prev.*, 2008, p. 1280 ss.

⁴¹ V. R. CESARI, Consigliere IVASS, *Il contributo delle assicurazioni per la sostenibilità del welfare*, Roma, 23 novembre 2021, p. 1 ss., consultabile sul sito istituzionale dell’IVASS. Cfr. altresì *Indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e di assistenza sanitaria nel quadro dell’efficacia complessiva dei sistemi di welfare e di tutela della salute*, Audizione del Presidente di ANIA, Maria Bianca Farina, Roma 23 gennaio 2024, p. 2 s., in www.ania.it.

⁴² Sui quali v., tra tutti, E. PIRAS, *Fondi sanitari integrativi e livelli essenziali di assistenza nella sanità pubblica*, in *Riv. dir. banc.*, 2017, p. 231 ss.

⁴³ In tale direzione si è espressa la Banca d’Italia, *Indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e di assistenza sanitaria nel quadro dell’efficacia complessiva dei sistemi di Welfare e di tutela della salute*, Roma, 26 giugno 2023, p. 10 s., in www.bancaditalia.it.

⁴⁴ *Long Term Care. Dove siamo e dove andiamo?*, cit., p. 12 ss.; *Indagine conoscitiva sull’equilibrio e i risultati delle gestioni del settore previdenziale allargato, con particolare riguardo alla transizione demografica, all’evoluzione del mondo delle professioni, e alle tendenze del welfare integrativo*, Audizione del prof. Riccardo Cesari dell’Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS), Roma, 13 giugno 2024, in www.ivass.it, spec. p. 25 ss.; *Welfare, Salute e Rischi: le coperture per la Medical Malpractice e la non Autosufficienza*, Intervento del Consigliere Riccardo Cesari all’*Health Insurance Summit* 2024, 28 ottobre 2024, *ivi*.

to-pubblico fondato “sull’approccio mutualistico della contribuzione e della copertura, per venire incontro all’esigenza di LTC di tutta la popolazione italiana”⁴⁵.

Ebbene, quest’ultima prospettiva appare alquanto lungimirante e, pertanto, meritevole di apprezzamento se si pensa al bisogno di sicurezza che il contratto assicurativo, così strutturato ed impiegato, potrebbe effettivamente soddisfare nel campo dell’assistenza di lungo termine, anche – per le ragioni prima illustrate – in ausilio della categoria dei *caregivers* e con benefici nell’ambito dell’azione di contrasto al *gap* di genere⁴⁶.

Allargando l’orizzonte di indagine, occorre osservare, del resto, che nel contiguo settore assicurativo dei rischi catastrofali di carattere ambientale⁴⁷ è già emerso uno spiccato interesse del legislatore nazionale, il quale è recentemente confluito nell’introduzione, seppur a carico delle sole imprese commerciali, di un obbligo – *rectius* onere – di stipula di una assicurazione contro i danni catastrofali di siffatta natura⁴⁸.

Si noti, infine, che la proposta di una copertura universalistica

⁴⁵ *Long Term Care. Dove siamo e dove andiamo?*, cit., p. 12. Si osserva, inoltre, che già nella Relazione annuale dell’IVASS relativa all’anno 2020, l’Autorità segnalava di aver vagliato, a fronte del dilagare del fenomeno della non autosufficienza su scala nazionale, la possibilità di prevedere un modello obbligatorio di assicurazione *Long Term Care*.

⁴⁶ V., in tal senso, da ultimo, Allegato della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una tabella di marcia per i diritti delle donne*, Bruxelles, 7.3.2025 COM(2025) 97 final, ove, allo scopo di realizzare il Principio 4 ossia l’“equilibrio tra vita professionale e vita privata e parità della responsabilità in materia di assistenza”, viene espressamente indicata la necessità di “garantire un’assistenza a lungo termine a prezzi accessibili ed abbordabili” (corsivo aggiunto).

⁴⁷ Il tema della copertura dei danni catastrofali, specie ambientali, costituisce attualmente oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina specialista. Si rinvia, da ultimo, ai contributi confluiti in P. CORRIAS-M. FRIGESSI DI RATTALMA-S. LANDINI (a cura di), *Copertura dei danni catastrofali e trasparenza delle polizze: le attuali sfide del mercato assicurativo*, Napoli, Esi, 2024, p. 9 ss.

⁴⁸ V. art. 1, commi 101-111, Legge di bilancio 2024 (l. 30 dicembre 2023, n. 213.). P. CORRIAS, *La risposta assicurativa ai danni catastrofali*, in *Resp. civ. prev.*, 2024, p. 1446, osserva come la previsione normativa consideri la mancata stipula della copertura *de qua* rilevante unicamente in fase di assegnazione di contributi, sovvenzioni o agevolazioni finanziarie, cosicché non pare tecnicamente possibile parlare di un vero e proprio obbligo assicurativo, quanto piuttosto di un onere. Per un primo

anche a garanzia di un rischio catastrofale di carattere prettamente sociale non sarebbe nuova nel panorama europeo: in Germania, ad esempio, sussiste da tempo un'ipotesi, normativamente prevista, di assicurazione obbligatoria contro la perdita di non autosufficienza per i lavoratori dipendenti (c.d. *Soziale Pflegeversicherung*)⁴⁹ e, perciò, si potrebbe mutuare questa esperienza per vagliare quella italiana.

commento alla novità normativa, v. altresì S. CAVALIERE, *Calamità naturali e assicurazione obbligatoria*, in *Giustiziacivile.com*, 2024.

⁴⁹ Sozialgesetzbuch (SGB) - Elftes Buch (XI) - Soziale Pflegeversicherung (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014). Sull'argomento, cfr. H. ROTHGANG, *L'assicurazione per il long-term care in Germania. Quali lezioni dai primi 15 anni?*, in *Politiche sanitarie*, 2010, p. 82 ss.; T. RUBINO, *Quaderno n.3, Long Term Care (LTC) - le prospettive per il mercato assicurativo italiano. Due modelli a confronto: Germania e Stati Uniti*, 1998, 30, parte seconda, in www.ivass.it; I. RUSSO, *Long Term Care: adeguare i sistemi ai cambiamenti sociali e all'aumento delle persone fragili*, 10 luglio 2024, in sanita24.ilsole24ore.com.

MICHELA PINNA

LA TRASPARENZA RETRIBUTIVA NELLA DIRETTIVA (UE) 2023/970

UNA STRATEGIA NORMATIVA PER L'EFFETTIVITÀ DEL PRINCIPIO DI EGUALIANZA DI RETRIBUZIONE TRA UOMO E DONNA

SOMMARIO: 1. La parità retributiva nel quadro euro-unitario ed il problema di effettività del diritto antidiscriminatorio. – 2. Alcune precisazioni su *gender pay gap* e indici di misurazione. – 3. La trasparenza retributiva e il contenuto degli obblighi informativi nella direttiva (UE) 2023/970. – 4. Il sistema rimediabile: l'inversione dell'onere probatorio in funzione di tutela preventiva. – 5. Limiti e nuove possibili soluzioni.

1. *La parità retributiva nel quadro euro-unitario ed il problema di effettività del diritto antidiscriminatorio*

Il divario retributivo di genere è ancora oggi un problema persistente e diffuso su scala globale, al punto che i dati mostrano come in ogni Stato del mondo le donne guadagnano in media quasi il 20% in meno degli uomini e ciò accade anche nella maggior parte dei Paesi sviluppati, pur con tassi di istruzione maggiori¹. Di conseguenza, il raggiungimento della parità retributiva tra uomini e donne non solo rappresenta una fondamentale battaglia per garantire il rispetto del principio della dignità nei rapporti di lavoro ma, nel corso degli ultimi decenni, è stato anche uno dei principali obiettivi promossi dalle istituzioni internazionali ed europee².

¹ Si veda il più recente *Global Wage Report 2024-25*, redatto dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in [ilo.org](https://www.ilo.org).

² In quest'ottica si inseriscono i Programmi europei quinquennali di azioni per le pari opportunità che si sono succeduti fino alla più recente Strategia per la parità di genere 2020-2025 che ha definito gli obiettivi politici e le azioni chiave per il periodo indicato, tra cui far fronte al problema del divario retributivo e pensionistico fra uomini e donne. La necessità di un riequilibrio di genere è, altresì, il *Goal 5* della

Il presente contributo intende richiamare, in particolare, l'attenzione sulla recente direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, da sempre identificata, nel lungo dibattito che ha preceduto la sua emanazione, come *Gender Pay Gap Directive*³. La stessa, pur non costituendo il primo intervento in materia di parità retributiva da parte del legislatore europeo, si caratterizza per l'efficacia di un approccio che, attraverso una maggiore trasparenza retributiva, si propone di rafforzare l'attuazione del principio di uguaglianza della retribuzione tra uomo e donna.

Sebbene nelle fonti normative il principio di parità di retribuzione tra i sessi sia stato sancito fin dalle origini nei Trattati dell'Unione Europea⁴ e prima ancora nelle Carte costituzionali nazionali⁵, si segnala come la sua effettiva applicazione sia stata da sempre problematica.

Agenda 2030, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite come strategia per ottenere un futuro migliore e più sostenibile per tutti, sul presupposto che la parità di genere “non è solamente un diritto umano fondamentale, ma una condizione necessaria per un mondo prospero e sostenibile”. Cfr. ONU Italia, *La nuova Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, in unric.org.

³ Per un primo commento alla direttiva si veda, tra gli altri, M.L. VALLAURI, *Direttiva (UE) 2023/970: una nuova strategia per la parità retributiva*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2023; S. SPATTINI, *La trasparenza retributiva a garanzia dell'effettività del principio della parità di retribuzione: una lettura d'insieme della direttiva (UE) 2023/970*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2024, pp. 296-302 e V. FERRANTE, *Divario retributivo di genere: novità e conferme dalla direttiva (UE) 2023/970*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2024, pp. 313-347.

⁴ Il principio della parità retributiva è enunziato, sulla scorta della Convenzione OIL n. 100 del 1951, già dall'art. 119 del Trattato di Roma del 25 marzo 1957, poi confluito nell'art. 157 TFUE. A riguardo, si veda P. LOI, *Parità di trattamento e contrasto alle discriminazioni*, in V. FERRANTE (a cura di), *A tutela della prosperità di tutti. L'Italia e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro a un secolo dalla sua istituzione*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, pp. 91-101 e O. BONARDI, *Dal principio di “eguale salario per lavoro di eguale valore” alla “discriminazione come ‘moving target’”. Il contributo dell'OIL alla lotta contro le discriminazioni*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2019, pp. 799-822.

⁵ Non è rimasto estraneo l'ordinamento italiano che, alla luce del principio di eguaglianza sostanziale enunciato dall'art. 3, comma 2, Cost., ha previsto ulteriori disposizioni costituzionali che introducessero un più specifico principio di parità di trattamento tra uomo e donna in ordine al diritto ad una eguale retribuzione a parità di lavoro (art. 37 Cost.). A riguardo, impossibile non citare T. TREU, *Art. 37*, in *Id. et al., Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Bologna, Zanichelli e Roma Società Editrice del Foro Italiano, 1979, p. 146 ss.

Gli interventi legislativi che si sono succeduti a livello sovranazionale in precedenza, per quanto completi e puntuali, non sono riusciti ad assicurare “l’applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego” (art. 157, comma 3, TFUE), nonostante questo fosse lo scopo espressamente dichiarato⁶. Inoltre, nell’ultimo decennio, la Commissione europea si è limitata a predisporre strategie e indicare piani di azione che, seppur fondamentali in quella fase, non hanno portato ad un significativo cambio di rotta negli ordinamenti degli Stati membri, probabilmente anche in virtù della non vincolatività degli strumenti utilizzati allo scopo di ridurre ed eliminare il divario retributivo di genere⁷. L’approccio al problema ha subito, però, recentemente un’inversione di tendenza⁸. Infatti, nella consapevolezza che difficilmente i governi nazionali avrebbero intrapreso percorsi ulteriori rispetto a quelli indicati e grazie ad una più attenta valutazione delle cause intrinseche di tale fallimento, l’attuazione del principio di parità salariale a livello europeo è stata affidata a strumenti maggiormente incisivi.

⁶ Un esempio è offerto dalla direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 che mirava a consolidare e aggiornare l’*acquis* dell’Unione Europea in tale settore, fondendo innanzitutto le direttive precedenti e le relative modifiche intercorse negli anni, integrandole con i più importanti approdi giurisprudenziali consolidatisi nel corso del ventennio di applicazione del principio, allo scopo di assicurare l’attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego. Per approfondimenti si veda, tra tutti, M. BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio, Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2007.

⁷ Attraverso la Raccomandazione 2014/124/UE del 7 marzo 2014, redatta dalla Commissione europea nell’ambito della valutazione sull’applicazione della Direttiva 2006/54/CE, l’Europa aveva già puntato sulla trasparenza come strumento per il potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini, senza tuttavia ottenere i risultati sperati, come si può leggere nella Relazione sull’attuazione della raccomandazione della Commissione sul potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini tramite la trasparenza del 2017. Il testo della Raccomandazione e della successiva Relazione sono consultabili al sito EUR-Lex.europa.eu.

⁸ Il volano di un simile cambiamento è da rinvenirsi nella proclamazione del “diritto alla parità di retribuzione per lavoro di pari valore” nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (PEDS) del 17 novembre 2017, ideato al fine di bilanciare la dimensione economica europea con il perseguimento di ambiziosi obiettivi afferenti alla dimensione sociale.

La centralità del tema dell'effettività emerge con chiarezza già nel preambolo della direttiva in cui, dapprima, si richiamano le disposizioni delle fonti primarie e secondarie in materia, affermando incontestabilmente l'esistenza di un sistema di norme diretto ad assicurare la parità di retribuzioni, per poi prendere realisticamente atto, al quindicesimo considerando, che il divario retributivo di genere, negli ultimi dieci anni, si è ridotto in maniera minima. In particolare, la Commissione europea ha rilevato come "l'applicazione del principio della parità [salariale] è ostacolata da una mancanza di trasparenza nei sistemi retributivi, da una mancanza di certezza giuridica sul concetto di lavoro di pari valore e da ostacoli procedurali incontrati dalle vittime di discriminazione"⁹. L'idea di fondo che permea la direttiva, allora, è che, poiché le violazioni più insidiose sono quelle nascoste o non conosciute, l'emersione delle informazioni, attraverso articolate regole di trasparenza retributiva, ed il rafforzamento dei relativi meccanismi di applicazione e tutela possano ridimensionare il valore del differenziale retributivo di genere, rendendo così effettivo un principio per troppo tempo rimasto inapplicato.

2. *Alcune precisazioni su gender pay gap e indici di misurazione*

Prima di passare all'analisi di alcune delle più interessanti novità poste in campo dalla direttiva – che attendono di essere trasposte negli ordinamenti nazionali entro il termine del 7 giugno 2026 – occorre fare alcune precisazioni, utili a circoscriverne l'ambito di applicazione, in merito alle modalità con le quali si determina l'ampiezza della disparità salariale tra uomo e donna.

I dati sul divario retributivo di genere, per l'Italia e per gli altri Paesi europei, sono rilevati da Eurostat come la differenza tra la retribuzione media oraria maschile e quella femminile espressa in percentuale rispetto alla prima. Il valore di *gender pay gap* è attualmente pari al 4,3% in Italia e al 12,7% per la media europea, collocandoci al di sotto del valore medio europeo¹⁰. Tuttavia, poiché tale dato potrebbe portare a percezioni fin troppo ottimistiche della reale differenza

⁹ Si veda il testo della direttiva 2023/970/UE in [EUR-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

¹⁰ I dati sul *Gender Pay Gap* per l'Europa sono disponibili sul sito di Eurostat, ec.europa.eu/eurostat.

retributiva di genere, è opportuno segnalare che le misurazioni di un fenomeno talmente complesso come questo non permettono di osservarlo nella sua multifattorialità, tanto che lo stesso ufficio statistico dell'Unione europea qualifica questo indicatore come *gender pay gap unadjusted* ("grezzo").

Le citate rilevazioni statistiche, infatti, non tengono in conto le diverse modalità di impiego di uomini e donne, a partire dalle diverse forme contrattuali con cui gli uni e le altre accedono al mercato del lavoro, nonché il costante divario nel numero medio di ore lavorate dai due gruppi. È noto, infatti, come le donne siano impiegate in percentuale maggiore rispetto agli uomini con contratti part-time, che le carriere femminili mediamente subiscano più interruzioni di quelle maschili (spesso in conseguenza al lavoro di cura) e che siano normalmente più brevi, con delle ripercussioni osservabili nel lungo periodo¹¹. Inoltre, un significativo impatto è dato dalla concentrazione del lavoro femminile in settori produttivi caratterizzati da retribuzioni più basse e con minore sindacalizzazione (il lavoro domestico, o legato alla cura delle persone o, nel settore manifatturiero, l'industria tessile). Un fattore, quello della cd. segregazione dell'occupazione femminile in senso meno remunerativo, che si declina anche verticalmente nella difficoltà di accesso per le lavoratrici a posizioni apicali meglio retribuite. Non da ultimo influisce in modo significativo, soprattutto a livello nazionale, il preoccupante dato sul tasso di inattività femminile¹² che, in modo tendenzialmente costante, interessa tutte le regioni italiane e penalizza maggiormente le lavoratrici madri.

È evidente, dunque, che le differenze retributive tra uomo e donna sono anche il risultato di un confronto tra gruppi di lavoratori con caratteristiche diverse in ragione della posizione deteriore delle donne come gruppo sociale nel mercato del lavoro. Una condizione determi-

¹¹ Ciò è dimostrato, da un lato, dal fatto che, se si considera la retribuzione media mensile, invece di quella oraria, il valore del differenziale cresce in conseguenza del minor numero di ore lavorate dalla componente femminile; dall'altro lato, dal fatto che il *gender pay gap* è molto basso nella popolazione giovane (in Italia, tra i 25 e i 34 anni, si attesta al 2,4%) per poi crescere inesorabilmente con l'avanzare dell'età (14,2% tra gli *over 65*).

¹² Secondo le rilevazioni periodiche rilasciate dall'Istat, con riferimento al secondo trimestre del 2023 il tasso di occupazione medio, riferito alle donne tra i 15 e i 64 anni, era al 52,6%, facendo registrare un incremento del divario di genere rispetto al periodo precedente alla pandemia. Dati consultabili su Istat.it.

nata, in primo luogo, dalla iniqua distribuzione del lavoro di cura tra uomini e donne e, verosimilmente collegata alla prima, dalla segregazione orizzontale e verticale delle lavoratrici¹³.

Le più sofisticate analisi statistiche, elaborate per migliorare la valenza informativa dei dati raccolti sul divario retributivo di genere, hanno prodotto il *gender overall earnings gap*. Si tratta di un indicatore che misura l'impatto di tre fattori combinati sul reddito medio di uomini e donne in età lavorativa: la retribuzione oraria media, la media mensile del numero di ore retribuite (al lordo di qualsiasi adeguamento per il lavoro part-time) e il tasso di occupazione. Il valore del differenziale di genere così calcolato è pari al 37% nell'Unione europea e al 43% in Italia¹⁴.

L'analisi econometrica di questi dati¹⁵, allo scopo di ricercare la componente discriminatoria in tale valore, parte dal presupposto che la disparità di trattamento possa essere scomposta in una parte, legata alle caratteristiche produttive individuali (istruzione, anzianità, ecc.), che è detta "*explained part*", e quella invece legata al fatto che le stesse caratteristiche produttive sono retribuite ad un prezzo inferiore per le donne rispetto agli uomini, che prende il nome di "residuo non spiegato" di *gender pay gap*. L'*unexplained part*, dunque, misura l'incremento che si osserverebbe nei salari percepiti dalle donne se le loro caratteristiche produttive fossero retribuite allo stesso prezzo degli uomini.

Tali indagini, attraverso la scomposizione del *gender pay gap* "grezzo", hanno concluso che, anche nell'ipotesi di una composizione della forza lavoro identica rispetto a tali caratteristiche occupazionali per gli uomini e per le donne, persiste una considerevole differenza nelle retribuzioni per lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore¹⁶. L'a-

¹³ Per approfondimenti sui singoli fattori si veda L. ROSTI, *Le cause del divario retributivo di genere*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, 2024, pp. 410-431.

¹⁴ Dati riferiti al 2018, consultabili sul sito di Eurostat, ec.europa.eu/eurostat.

¹⁵ Cfr. D. LEYTHIENNE-M. PÉREZ-JULIÀ, *Gender pay gaps in the European Union - A statistical analysis - Revision 1.2021 edition*, Eurostat, 2022, in ec.europa.eu/eurostat.

¹⁶ L'Eurostat calcola che, con riferimento al valore europeo di *gender pay gap unadjusted* del 2018 (pari a 14,4%), la parte spiegata di *gender pay gap* risulta pari al 3,1%, mentre la parte non spiegata è pari al 11,5%. Le stesse stime, per il 2018, indicano che in Italia il *gender pay gap* grezzo era pari al 5,5%, con la differenza che la parte spiegata mostrava un segno negativo (-5,4%), a significare che le donne che lavorano possiedono mediamente più titoli e caratteristiche produttive migliori di

nalisi dei dati condotta da Eurostat, peraltro, evidenzia che in Italia sia il *gender overall earnings gap*, sia la componente discriminatoria *unexplained*, sono maggiori della media europea e non minori, come sembra indicare il valore grezzo del *gender pay gap unadjusted*. In altri termini, a parità di condizioni, il lavoro svolto dalle donne è valutato meno rispetto al lavoro svolto dagli uomini. L'origine e le cause di questa fetta del divario sono impenetrabili non solo per chi analizza i dati per svolgere indagini statistiche, ma per le stesse lavoratrici che subiscono discriminazione salariale, rendendo quantomai impervio l'accesso ad una tutela piena ed effettiva.

3. *La trasparenza retributiva e il contenuto degli obblighi informativi nella direttiva (UE) 2023/970*

Alla luce di tali precisazioni, si spiega la pervasività del diritto di informazione richiesto dalla direttiva 2023/970/UE, sulla scorta della Strategia europea per la parità di genere 2020-2025 secondo cui, per eliminare in maniera definitiva il *Gender pay gap*, è necessario risolverne tutte le cause profonde. Nel difficile contesto multifattoriale appena accennato, più precise sono le informazioni e meno numerosi sono gli errori causati dalla omissione di alcune caratteristiche produttive che possono spiegare il divario retributivo, ma che sfuggono alla rilevazione proprio per l'inadeguatezza dei dati disponibili. Si ritiene, infatti, che l'opacità e, talvolta, la segretezza che circonda le retribuzioni costituiscano il maggior ostacolo alla realizzazione della parità retributiva, oltre che alla stessa presa di consapevolezza rispetto al problema. Pertanto, nella prospettiva di eliminare le asimmetrie informative ed allo scopo di far emergere situazioni di disparità e di alleggerire i carichi probatori che gravano in capo alle lavoratrici, la direttiva impone alle imprese una pluralità di obblighi di informazione e trasparenza.

La trasparenza – che a ben vedere diviene l'obiettivo trasversale che caratterizza la produzione euro-unitaria dell'ultima stagione¹⁷ – è

quelle degli uomini, ma la componente discriminatoria è prevalente (10,9%). Si veda ancora LEYTHIENNE-PÉREZ-JULIÁN, *Gender pay gaps in the European Union*, cit.

¹⁷ La trasparenza sembra costituire il nuovo trend normativo che lega tra loro discipline riguardanti la *governance* dell'impresa e la comunicazione all'esterno di dati e informazioni rilevanti; la si può trovare nelle normative riguar-

un concetto essenziale, poiché senza una conoscenza dettagliata sulle retribuzioni corrisposte e sulle singole voci retributive è impossibile cogliere i divari retributivi. È lo strumento che permette l'emersione dei differenziali retributivi tra uomo e donna all'interno di un'azienda con l'intento, non solo, di renderli conoscibili ai lavoratori, ma anche di correggere le eventuali asimmetrie ingiustificate ed infine, di attivare gli strumenti di tutela, di cui al Capo III della direttiva, che sanziona il mancato o inesatto adempimento di tali norme con l'attivarsi di un meccanismo processuale, come si vedrà, particolarmente incisivo.

Prima di esaminare nello specifico le disposizioni concernenti il sistema rimediale predisposto dalla Commissione europea, occorre analizzare gli obblighi di trasparenza, cui è dedicato il Capo II (artt. 5-13)¹⁸, che costituiscono il pilastro normativo su cui regge l'impianto della direttiva. Si impone agli Stati di prevedere, per i datori di lavoro, l'obbligo di fornire una serie di informazioni – dovute peraltro anche ai candidati a un posto di lavoro (art. 5), oltre che ai dipendenti – relativamente ai livelli retributivi, ai criteri utilizzati per determinare la retribuzione ed alle progressioni economiche¹⁹ (art. 6). Sul punto occorre fin da subito precisare che il concetto di retribuzione accolto dalla direttiva è quello più ampio possibile, elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea²⁰. Si ricomprende nella retribuzione, in-

danti l'Intelligenza Artificiale (Regolamento UE 2024/1689), la rendicontazione di sostenibilità (direttiva UE 2024/1760 conosciuta come *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*), oltre che come trasparenza e prevedibilità delle condizioni di lavoro di cui alla direttiva 2019/1152/UE e alla direttiva 2022/2041/UE sui salari minimi adeguati.

¹⁸ Il Capo I della direttiva, invece, è finalizzato a rendere più agevole l'applicazione di alcuni concetti chiave immanenti al principio di parità retributiva e contiene una serie di definizioni, alcune già presenti nella direttiva 2006/54/CE poiché ricavate dalla precedente giurisprudenza in merito della CGUE e qua riconfermati, altre del tutto nuove specificamente connesse al diritto alla parità retributiva.

¹⁹ Si precisa che, ai sensi dell'art. 6, par. 2, della direttiva, gli Stati membri possono esonerare le aziende con meno di 50 lavoratori dall'obbligo di informare i propri dipendenti relativamente alle progressioni di carriera, riconoscendo che nei contesti organizzativi di minori dimensioni sia difficile formulare politiche generali in merito alle promozioni dei singoli dipendenti.

²⁰ In particolare, con riferimento al concetto di retribuzione, si vedano Corte di giustizia UE, 17 maggio 1990, *Douglas Harvey Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group*, C-262/88 e Corte di giustizia UE, 26 giugno 2001, *Susanna Brunnhöfer c. Bank der österreichischen Postsparkasse AG*, C-381/99, in curia.europa.eu.

fatti, non solo lo stipendio base ma anche “tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore” (art. 3, lett. a) con riferimento, dunque, a tutte le componenti accessorie o complementari come gratifiche, maggiorazioni per straordinari, *benefits* ad uso individuale o promiscuo, indennità varie, servizi di trasporto, trattamenti pensionistici complementari e, in maniera residuale, qualunque eventuale elemento di remunerazione dovuto per legge o per contratto collettivo. Tale scelta definitoria è di particolare importanza dal momento che il divario tra uomini e donne dipende in misura crescente da come vengono distribuite e quantificate le voci accessorie della retribuzione.

Ancora, la direttiva sancisce il diritto per i lavoratori di ottenere risposte da parte del datore di lavoro – per iscritto ed in tempi ragionevoli – riguardo al proprio livello retributivo individuale e ai livelli retributivi medi, distinti per genere, delle categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore (art. 6). Una seconda precisazione, a questo proposito, riguarda i presupposti concettuali ai quali agganciare gli obblighi di trasparenza retributiva di cui alla normativa europea e che rappresentano l’aspetto più delicato. Con riferimento alla nozione di “lavoro di pari valore” la direttiva richiede, per la valutazione del “valore”, che vengano applicati dalle aziende dei criteri non discriminatori, oggettivi e neutri dal punto di vista del genere (art. 4, par. 4): le competenze, l’impegno, le responsabilità, le condizioni di lavoro in rapporto all’ambiente organizzativo, all’esposizione ad agenti fisici e psicologici, nonché qualsiasi altro fattore pertinente al lavoro o alla posizione specifici, anche concordato con i rappresentanti dei lavoratori, qualora presenti. Solo in questo modo è infatti possibile una comparazione oggettiva tra lavoratori in base al valore del proprio lavoro. La Commissione europea tenta, così, di restituire valore alle professioni che presentano una maggiore presenza femminile, attraverso l’utilizzo di requisiti che non si limitano ad assegnare un valore sulla base delle qualità personali, spesso assegnate all’uno o all’altro sesso sulla base di stereotipi suscettibili di dar luogo a discriminazioni²¹.

Infine, i datori di lavoro sono tenuti a fornire ai lavoratori e ai loro

²¹ Cfr. F. GUARRIELLO, *Mercato e valori nel contrasto al gender pay gap. Trasparenza, informazione, certificazione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2024, p. 401.

rappresentanti²² informazioni collettive periodiche sul divario retributivo di genere, diversificando tale obbligo secondo un criterio incrementale che distingue le aziende con almeno 250 dipendenti, le quali devono rendere conoscibili tali informazioni con cadenza annuale, e quelle per cui l'obbligo deve essere rispettato ogni tre anni – a decorrere dal 2027 o dal 2031, rispettivamente per aziende con più o meno di 150 lavoratori (art. 9).

4. *Il sistema rimediale: l'inversione dell'onere probatorio in funzione di tutela preventiva*

Uno tra i principali obiettivi della direttiva, è permettere ai lavoratori, eventualmente lesi dalla mancata applicazione del principio di parità retributiva tra uomo e donna – o soggetti che per loro conto agiscono – di accedere facilmente ai procedimenti giudiziari finalizzati ad ottenere un'appropriata tutela (art. 14). Con riferimento a tale aspetto, uno dei profili più innovativi della direttiva è sicuramente quello relativo alla disciplina del riparto degli oneri probatori. L'art. 18, infatti, prevede che, al ricorrere di alcune condizioni, spetti al datore di lavoro convenuto provare che la differenza di trattamento retributivo lamentata dalla parte attrice non sia frutto di discriminazione di genere.

Per poter apprezzare le peculiari modalità di funzionamento del sistema rimediale posto in campo dalla direttiva, è utile interrogarsi in merito alle ragioni che hanno condotto a tale innovazione. Come già evidenziato, la Commissione europea, nell'analizzare in profondità la causa della perdurante ineffettività del principio di parità retributiva tra uomo e donna, ha potuto rilevare alcuni ostacoli procedurali incontrati dalle vittime di discriminazione salariale che vogliano far valere in giudizio il diritto ad una retribuzione uguale per un lavoro uguale o di pari valore. Le discriminazioni salariali, invero, sono portate di rado davanti ai giudici non solo perché le vittime potenziali non ne sono a conoscenza, ma anche perché è più difficile dar prova della sussistenza della matrice discriminatoria che l'ordinamento sanziona.

²² La direttiva prevede inoltre la trasmissione su richiesta di tali informazioni all'Ispettorato del lavoro e all'organismo per la parità. Sull'importanza dell'ampliamento della legittimazione ad agire nel caso delle discriminazioni di genere cfr. O. RAZZOLINI, *Accesso alla giustizia ed effettività delle tutele: azioni collettive*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2023, p. 136 ss.

Sulla scorta di tali osservazioni, la direttiva prevede che spetti al datore di lavoro convenuto la prova circa l'insussistenza della discriminazione retributiva diretta o indiretta in base al genere, qualora il lavoratore o la lavoratrice abbia prodotto elementi di fatto in base ai quali si possa presumere che ci sia stata discriminazione (art. 18, par. 1). Si fa riferimento, dunque, a quello che viene chiamato "alleggerimento" (o parziale inversione) dell'onere probatorio in favore della parte ricorrente, per la quale è sufficiente dimostrare una disparità il cui carattere discriminatorio è presumibile, che determina uno spostamento del rischio di mancata prova sul convenuto, il quale è onerato di provare l'inesistenza del trattamento discriminatorio vietato. Fin qui, invero, nulla di nuovo, dal momento che gli ordinamenti degli Stati membri, ed in particolar modo l'Italia²³, già conoscono una simile ripartizione "agevolata" dell'onere della prova in favore di vittime di discriminazione, diretta o indiretta, in base al genere²⁴.

In questo caso, allora, la portata della disposizione può essere giudicata considerando ciò che la direttiva si prefigge di ottenere attraverso gli obblighi informativi contenuti nel Capo II: il raggiungimento di una effettiva trasparenza sulle informazioni relative al divario retributivo di genere ed ai criteri utilizzati per determinare i livelli retributivi. Vale a dire che la disponibilità di dati, anche statistici, che sono mancati fino ad ora, avrà delle ripercussioni concrete in ambito processuale dal momento che i lavoratori e le lavoratrici saranno messi in condizione di allegare gli elementi di fatto idonei a far presumere la discriminazione.

Ma la direttiva si muove ulteriormente nell'intento di assicurare una volta per tutte l'applicazione del principio di cui all'art. 157 TFUE e prevede, all'art. 18, par. 2, una totale inversione dell'onere della prova qualora un datore di lavoro risulti inadempiente o non abbia adempiuto correttamente agli obblighi in materia di trasparenza retributiva appena elencati. Risulta evidente che tale strategia normativa, basata sulla conoscibilità delle informazioni sulla retribuzione,

²³ Come noto, in relazione alle discriminazioni di genere, esiste una disposizione normativa di derivazione europea, l'art. 40, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità), che, in deroga all'art. 2697 c.c., ripartisce il rischio della mancata prova tra le parti.

²⁴ Sul tema della prova nei giudizi discriminatori cfr. M. PERUZZI, *La prova del licenziamento ingiustificato e discriminatorio*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 172 ss.

non solo è utile a far emergere la matrice discriminatoria di trattamenti economici differenziati, ma opera anche come deterrente per i datori di lavoro i quali, in virtù dell'inversione dell'onere probatorio, sarebbero²⁵ naturalmente portati ad attuare gli obblighi informativi imposti dalla direttiva, salvo voler quasi inevitabilmente soccombere in giudizio. Dunque, l'obbligo ad una maggiore trasparenza retributiva, affiancato ad un sistema di tutela adeguato, manifesta la propria efficacia in una fase *ex ante* e non solo a discriminazione già avvenuta; l'auspicio è che tale approccio possa influenzare il comportamento dei datori di lavoro e contribuire a quel cambiamento – prima di tutto culturale e sociale – fondamentale per eliminare alla radice tutte le cause profonde del divario retributivo di genere.

5. *Limiti e nuove possibili soluzioni*

Alla luce di tali osservazioni, è dunque condivisibile l'opinione della dottrina²⁶ per cui la direttiva è di grandissimo interesse poiché mette in luce l'efficacia della trasparenza retributiva per la realizzazione del superamento del divario retributivo di genere. Non può tuttavia omettersi una qualche riflessione sui limiti, intrinseci e non, che questa produzione normativa presenta; alcuni evidenti: basti pensare come la direttiva ponga in campo una serie di strumenti per superare il divario di genere nel lavoro dipendente, ma nulla può fare nell'ambito del lavoro autonomo, ove le donne rappresentano una componente sempre più numerosa – arrivando addirittura a superare gli uomini nel numero – ma con redditi più che dimezzati²⁷.

Una tra le più frequenti critiche mosse alla direttiva, che già

²⁵ È d'obbligo il condizionale dal momento che si dovrà attendere fino al 7 giugno 2026 per analizzare in che modo i singoli Stati membri attueranno con proprie disposizioni la normativa contenuta nella direttiva.

²⁶ *Ex multis*, F. LAMBERTI, *Il paradigma della trasparenza retributiva come antidoto al gender pay gap*, in *Federalismi.it*, 2024, pp. 248-278.

²⁷ Facendo riferimento al caso nazionale, a parità di età e di luogo di lavoro, le avvocate italiane hanno redditi medi del 60% inferiori a quelli maschili e, mentre i colleghi maschi sfondano il tetto del reddito medio ancor prima dei 40 anni, per le donne questo risultato, in media, non viene mai raggiunto. Dati riportati nel “Rapporto sull'avvocatura 2024 - Il passo dell'innovazione e una ripresa da consolidare”, a cura di Cassa Forense, aprile 2024, disponibile su i2.res.24o.it.

aveva portato la compagine sindacale ad una dura reprimenda nei confronti della Commissione europea in sede di discussione della proposta di direttiva²⁸, riguarda il ruolo marginale riservato alla fonte negoziale collettiva. Senza poter analizzare la questione in queste poche righe, ci si limita ad evidenziare, analizzando le disposizioni che accennano al c.d. dialogo sociale, che sono gli Stati membri a dover assicurare il coinvolgimento delle parti sociali sui diritti di informazione e gli obblighi relativi ai criteri retributivi (art. 13), affidandosi dunque all'intervento pubblico degli ordinamenti nazionali la promozione del ruolo dei sindacati e della contrattazione collettiva (in particolare con riferimento alla valutazione del "lavoro di pari valore") (art. 13, par. 2). Per quanto, da un lato, tale scelta sia facilmente giustificabile con la diversità dei singoli sistemi e prassi nazionali, dall'altro lato si rende necessario fare i conti con tali riserve. Secondo alcuni, lasciando che sia lo Stato membro a determinare quale ruolo le parti sociali debbano assumere in tale missione, la direttiva sembra disconoscere il rilievo della fonte contrattuale collettiva nella fissazione della scala salariale e delle singole voci di retribuzione²⁹ e, conseguentemente, depotenziare l'impianto stesso della strategia basata sulla trasparenza retributiva³⁰. D'altronde, è pur vero che la direttiva in esame va letta nel più ampio assetto normativo determinato dalla direttiva (UE) 2022/2041 sui salari minimi adeguati, che riconosce alla contrattazione collettiva un ruolo cen-

²⁸ Si veda la Risposta della Confederazione Europea dei Sindacati (CES) alla proposta di Direttiva della Commissione europea per rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore tra lavoratori e lavoratrici tramite la trasparenza retributiva e meccanismi applicativi, disponibile in uil.it.

²⁹ In ordinamenti come quello italiano, infatti, non si può non tener conto del fatto che è la contrattazione collettiva nazionale a disciplinare i sistemi di classificazione dei lavoratori e i relativi livelli retributivi.

³⁰ Si veda L. VALENTE, *Il lavoro delle donne, ieri ed oggi. Dall'accesso al mercato del lavoro alla direttiva Ue sulla trasparenza salariale*, in *EQUAL Rivista di diritto antidiscriminatorio*, 2024, pp. 61-69, che, commentando l'allora proposta di direttiva, si riferisce alle sue "armi spuntate", e F. GUARRIELLO, *Mercato e valori nel contrasto al gender pay gap: trasparenza, informazione, certificazione*, cit., p. 397-415, che giudica insufficiente il tentativo di smentire l'apparente sfiducia nei confronti della fonte collettiva attraverso l'affermazione di principio di cui all'art 30, che ne garantisce l'autonomia.

trale come fonte regolativa della retribuzione³¹. Ciò che è certo è che la direttiva rappresenti una sfida per le istituzioni così come per le parti sociali, le quali dovranno dimostrarsi in grado di monitorare adeguatamente il processo di adattamento degli ordinamenti nazionali alle disposizioni sulla trasparenza salariale al fine di assicurarne l'efficacia nel tempo.

Infine, tra le perplessità sollevate, ve n'è una che ha suscitato interesse – non solo tra le fila delle organizzazioni datoriali – e che fa da sfondo alle iniziative in tema di trasparenza salariale, cioè la tutela della riservatezza dei lavoratori coinvolti. Evidentemente, il possibile contrasto tra l'ampio diritto di informazione riconosciuto e il diritto alla privacy era balzato all'occhio anche del legislatore europeo che richiede agli Stati membri di assicurare garanzie affinché le informazioni ottenute dai lavoratori non vengano utilizzate per scopi estranei al riconoscimento del diritto ad una pari retribuzione (art. 12). Dal momento che i dati contenuti nel prospetto paga dei lavoratori rientrano senza dubbio nella nozione di “dato personale”, dunque, gli Stati membri dell'UE dovranno adeguare la legislazione nazionale per includere le nuove norme sulla trasparenza salariale, salvaguardando le disposizioni a tutela della privacy che discendono dal GDPR³². A tal proposito, si intende segnalare l'opportunità di poter utilizzare il progresso tecnologico e la digitalizzazione a vantaggio, per una volta, anche di lavoratori e lavoratrici³³. L'evoluzione tecnologica, infatti, assiste il datore di lavoro nel garantire il trattamento dei dati personali, contenuti nelle buste paga, con tutte le cautele necessarie: ne permette la smaterializzazione consentendo una scomposizione minuziosa di tutti gli elementi che compongono la retribuzione; d'altronde, la quantità di informazioni così prodotte, non esaurisce il proprio po-

³¹ Sul punto cfr. G. ORLANDINI, *Gli obblighi di promozione della contrattazione collettiva nella direttiva sui salari minimi adeguati, tra interpretazione teleologica e uso delle fonti internazionali*, in P. ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 157-173 e G. CALVELLINI, *Salario minimo, salario trasparente*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2024.

³² Per l'Italia, si prospetterebbe dunque la possibilità di trasporre nel settore privato un sistema già operativo per le pubbliche amministrazioni (cfr. art. 10 d.lgs. 105/2001), che da tempo conoscono un obbligo di trasparenza retributiva a garanzia della facile reperibilità delle informazioni.

³³ Cfr. A. ZILLI, *La trasparenza salariale tra diritti e tecnologia*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2021, pp. 579-590.

tenziale come strumento di *management* delle risorse umane, poiché gli stessi dati, se adeguatamente anonimizzati e rielaborati, possono anche essere utilizzati in giudizio dai lavoratori che lo richiedano.

In conclusione, non avendo la possibilità, per il momento, di osservare empiricamente gli effetti specifici derivanti dall'introduzione di tali misure a favore della trasparenza retributiva, si può, invero, constatare che il percorso tracciato dalla direttiva (UE) 2023/970 è ispirato alla convinzione che "sapere è potere" e lega indissolubilmente il pieno raggiungimento della parità tra uomo e donna nel mercato del lavoro anche all'abbattimento delle asimmetrie informative, oltre che alle altre misure per la parità di genere (dalle misure per garantire il *work-life balance*, passando per le politiche di orientamento per le professioni STEM, fino agli incentivi economici per l'occupazione femminile).

ELEONORA PINTUS

IL PRINCIPIO DELLA PARITÀ DI GENERE
COME PILASTRO EVOLUTIVO
DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE:
LA PRONUNCIA STRATEGICA
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA UE NELLA CAUSA C-646/21

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Parità di genere: panoramica della costruzione normativa di un principio multiforme nel diritto internazionale e regionale europeo. – 1.1. Dalla costruzione normativa... – 1.2. ... alle misure di attuazione della parità di genere. – 2. La parità di genere nel caso «*K e L vs. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*». – 3. Il principio della parità di genere come *motivo* di accesso alla protezione internazionale. Evoluzione del concetto di *gruppo sociale e persecuzione*. – 3.1. La protezione internazionale dalla prospettiva di genere. – 3.2. Evoluzione del concetto di «gruppo sociale» e di «persecuzione» alla luce del principio di parità di genere nella causa C-646/21. – 4. Il valore della parità di genere come criterio e strumento di tutela senza confini di genere. Brevi considerazioni conclusive.

Introduzione

Negli ultimi anni, i trattati internazionali, la legislazione europea e nazionale hanno contribuito a rafforzare il principio della parità di genere facendo di questo uno degli obiettivi principali nel quadro di azioni multilivello. Una lettura globale del quadro sistemico internazionale, regionale e domestico è apparso finora accomunato da un filo rosso: quello di porre le donne e le ragazze al centro di azioni di *empowerment*¹, partendo

¹ Negli ultimi anni, l'attenzione accademica sull'*empowerment* femminile è cresciuta considerevolmente, portando alla luce numerosi studi che hanno evidenziato come il concetto di *empowerment* femminile sia un fenomeno complesso che interagisce con le strutture sociali, politiche ed economiche. In generale, esso viene definito come il processo che consente alle donne di acquisire il controllo sulle proprie vite, di prendere decisioni autonome e di partecipare in modo pieno e paritario in tutte le sfere della società. Heave Crawley, *a contrario*, non definisce direttamente il concetto di *empowerment* ma approccia la problematica della disuguaglianza di genere utilizzando il linguaggio negativo di *dis-empowerment* per mettere in evidenza la condizione delle donne *senza potere*. Sul concetto di *empowerment*, si veda: I. RESHI-DR. SUDHA, *Women Empowerment: A Literature Review*, in *International*

dal riconoscimento di una condizione di vulnerabilità all'interno del contesto familiare e sociale in cui vivono.

Le recenti tendenze giurisprudenziali, tuttavia, mostrano una certa evoluzione del principio della parità di genere che non si limita solo all'*empowerment* femminile, ma abbraccia un significato più ampio. In particolare, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sulla scia di una precedente pronuncia², sembra suggerire che la parità di genere debba essere vista come un principio universale di giustizia e rispetto da applicarsi anche in contesti di protezione internazionale e di accoglienza. La decisione espressa dalla Corte nella causa C-646/21 rappresenta una tappa fondamentale nell'evoluzione del diritto internazionale in quanto ridefinisce i criteri per l'accesso alla protezione attraverso la rivisitazione dei confini della nozione di gruppo sociale sul prisma della parità di genere, e conferendo a quest'ultimo un significato che va oltre l'identificazione con la donna quale soggetto vulnerabile che merita di beneficiare di una protezione rafforzata per ragioni legate al sesso o al genere³.

Ci si propone qui di analizzare come la parità di genere divenga criterio operativo e strumento essenziale della protezione internazionale, esplorando le implicazioni giuridiche della sua evoluzione, con particolare attenzione al concetto di gruppo sociale. L'analisi si articolerà in cinque sezioni principali. Dopo una breve disamina del quadro giuridico internazionale e regionale europeo, la prima sezione offre una panoramica delle declinazioni pratiche del principio di parità di genere a livello internazionale e nazionale, nelle misure legislative e piani d'azione per l'*empowerment* femminile.

La seconda sezione è dedicata al caso «*K e L vs. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*», in cui la Corte di Giustizia dell'Unione Eu-

Journal of Economic, Business, Accounting, Agriculture Management and Sharia Administration (IJEBAS), 2, pp. 1353-1359; N.K. MISHRA-T. TRIPATHI, *Conceptualising Women's Agency, Autonomy and Empowerment*, in *Economic and Political Weekly*, 46, 2011, pp. 58-65; sul *disempowerment*, vedasi: H. CRAWLEY, *Saving Brown Women from Brown Men? "Refugee Women", Gender and the Racialised Politics of Protection*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 41, 3, September 2022, pp. 355-380.

² CGUE, C-621/21, sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 gennaio 2024, *WS c. Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerstvia savet*.

³ Causa C-621/21, *Intervyuirasht Organ na Dab Pri Ms (Donne vittime di violenza domestica)*. Sulla distinzione tra i due concetti si rimanda alla nota n. 58.

ropea ha affrontato la questione della parità di genere non come mero principio di affrancamento della donna ma come motivo per il riconoscimento della protezione internazionale. La terza sezione approfondisce la rivoluzione giuridica apportata dalla CGUE, che ha esteso la parità di genere a criterio di accesso alla protezione internazionale, rivoluzionando la nozione di «gruppo sociale», nonché quella di «persecuzione». Seguiranno brevi considerazioni conclusive in cui si rifletterà sulle implicazioni di questa evoluzione giuridica della parità di genere da mero principio di *empowerment* femminile a strumento fondamentale di protezione internazionale e di inclusione sociale che va oltre i confini di genere.

1. *Parità di genere: panoramica della costruzione normativa di un principio multiforme nel diritto internazionale e regionale europeo*

La costruzione della parità di genere ha subito un'evoluzione significativa nel corso degli anni, che va dal riconoscimento normativo dell'uguaglianza formale tra uomini e donne a una visione più complessa e articolata di uguaglianza sostanziale (1.1).

1.1. *Dalla costruzione normativa...*

Il processo di affermazione della parità di genere ha avuto inizio con il riconoscimento normativo delle disuguaglianze di genere, che ha portato all'introduzione di norme internazionali e regionali volte a tutelare la condizione della donna e a eliminare le forme di discriminazione nei suoi confronti. È all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che si deve riconoscere un ruolo propulsore dell'introduzione del principio *uguaglianza* tra uomini e donne nel preambolo della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948⁴. È qui che per la prima volta si fa espresso riferimento alle donne quali titolari di diritti e libertà al pari degli uomini, senza distinzione alcuna per ragioni legate al sesso⁵, tanto nella vita pubblica e sociale che nella vita priva-

⁴ UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 217 A (III), 10 December 1948.

⁵ *Ibidem*, art. 2.

ta⁶. L'eco del principio di uguaglianza sancito dalla Dichiarazione ha trovato voce anche nel Patto Internazionale sui diritti civili e politici⁷ e Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali⁸. L'evoluzione del principio di parità come affrancamento della donna è evidente già in questo primo tempo: dal riconoscimento passivo del generico divieto di discriminazione basato sul sesso, si passa all'affermazione di un impegno complesso volto a garantire l'inclusione e l'autonomia delle donne nei contesti sociali, economici e culturali. Il riconoscimento dell'uguaglianza tra uomini e donne implica la creazione di condizioni che permettano alle donne di realizzare pienamente il proprio potenziale, superando le barriere di genere e favorendo la loro piena partecipazione in tutti gli ambiti della vita. Tali disposizioni iniziali costituiscono solo un primo timido passo, un fondamento che prepara il terreno per l'introduzione di un intervento normativo più articolato e specifico, come quello previsto dalla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (CEDEAW), primo strumento giuridico internazionale di portata universale finalizzato a rafforzare il ruolo delle donne nella società e a rimuovere le disuguaglianze che derivano da fattori culturali, sociali ed economici⁹. Metaforicamente la *Magna Carta* dei diritti delle donne, la Convenzione stabilisce norme giuridiche internazionali di carattere vincolante per la protezione dei diritti delle donne e delle ragazze, imponendo agli Stati parti l'obbligo di adottare misure legislative e politiche per eliminare la discriminazione di genere – qui intesa come “qualsiasi distinzione, esclusione o restrizione basata sul sesso che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, da parte delle donne, (...)”¹⁰ in tutte le sue forme – al fine di garantire loro il pieno accesso all'eserci-

⁶ *Ibidem*, art. 16, par. 1.

⁷ International Covenant on Civil and Political Rights New York, 16 December 1966, entry into force 23 March 1976. United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171 and vol. 1057, p. 407.

⁸ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 16 December 1966, UNTS Volume Number 993 (p. 3), no. 14531.

⁹ *Convention on the elimination of all forms of discrimination against Women*. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 18 December 1979. Un Treaty Series, vol. 1249, no. A-20378.

¹⁰ *Convention on the elimination of all forms of discrimination against Women*, art. 1.

zio dei diritti in condizioni di parità con gli uomini¹¹. La Convenzione si carica dunque del ruolo di strumento dinamico di trasformazione sociale, che spinge gli Stati a perseguire una parità sostanziale tra uomini e donne.

Questa concezione emerge anche a livello regionale. Nel quadro europeo, ad esempio, la parità tra uomini e donne è principio fondamentale¹², nonché uno degli obiettivi centrali su cui si basa l'Unione Europea (UE). Negli ultimi decenni, la legislazione europea ha compiuto notevoli progressi per consolidare il principio di uguaglianza di genere, integrando la parità nelle sue politiche e nelle sue azioni. Il Parlamento europeo, in particolare, ha svolto un ruolo attivo nel promuovere e difendere tale principio, riconoscendolo come un pilastro essenziale della giustizia sociale e della coesione all'interno dell'Unione, a livello di occupazione, impiego, sicurezza sul lavoro, retribuzione¹³, e ciò anche attraverso la sua azione esterna, ad esempio mediante la stipula di accordi economici di libero scambio quali il recente patto commerciale UE-Mercosur¹⁴. Oltreoceano, la Convenzione interamericana sulla pre-

¹¹ In questo senso, la Convenzione stabilisce un ampio spettro di misure volte a contrastare la discriminazione di genere, contemplando interventi specifici in numerosi ambiti della vita sociale, politica ed economica delle donne. Tra gli aspetti più rilevanti, si annoverano: il diritto al lavoro e i diritti nel lavoro (art. 11); l'uguaglianza di fronte alla legge (art. 15); lo sport e l'accesso al credito (art. 13). Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante laddove viene espressamente riconosciuto che una delle più gravi espressioni della violenza di genere è il limitato accesso delle donne all'indipendenza finanziaria.

¹² Si veda in particolare: art. 2 e art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione Europea; artt. 8, 10, 19, 153 e 157 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea; artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali.

¹³ Tra le più recenti, si ricordano: direttiva (UE) 2022/2381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022, riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate e relative misure; direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione.

¹⁴ Il Mercosur e l'Unione Europea hanno sottoscritto, dopo un negoziato di quasi 25 anni, un accordo commerciale con l'obiettivo di promuovere il commercio internazionale e lo sviluppo sostenibile, riducendo al contempo le barriere commerciali. Un aspetto innovativo riguarda proprio l'inclusione di disposizioni sul commercio e l'emancipazione femminile, mirate a favorire la partecipazione delle donne al com-

venzione, la punizione e l'eliminazione della violenza contro la donna (*Convencion Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* o *Convencio de Belem do Para*), rappresenta il più recente e principale strumento giuridico regionale di natura sovranazionale¹⁵ volta a prevenire, punire ed eliminare, sanzionare e sradicare ogni forma di violenza contro le donne adottata nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati Americani¹⁶. Si veda come, anche la scelta del linguaggio, miri sapientemente a superare il costruito bipartitico di «uguaglianza *vs.* disuguaglianza» ovvero quello di *discriminazione* (cfr. CEDEAW). Questa ruota, infatti, attorno al concetto di *violenza* e non anche a quello di discriminazione o disuguaglianza, inteso come qualsiasi atto o comportamento basato sulla condizione femminile che causi la morte, danni o sofferenze fisiche, sessuali o psicologiche alla donna, sia nella sua vita pubblica che privata¹⁷.

La parabola evolucionistica del concetto di parità emerge, con maggior evidenza, nel sistema regionale Europeo con l'adozione da parte del Consiglio d'Europa della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, meglio nota come Convenzione di Istanbul¹⁸.

La costruzione del principio di parità di genere s'impenna sul con-

mercio internazionale attraverso la cooperazione e lo scambio di buone pratiche. Per un'analisi più approfondita: EU-Mercosur: Text of the agreement. Disponibile al sito: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en.

¹⁵ Adottata a Belém do Pará dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OEA) il 9 giugno 1994 durante la ventiquattresima sessione ordinaria dell'Assemblea Generale, e entrata in vigore nel marzo del 1995.

¹⁶ Preambolo della Convenzione Internazionale di *Belem do Para*. *Convencion Interamericana Para Prevenir, Sancionar Y Erradicar La Violencia Contra La Mujer*. Disponibile al sito: <https://www.cidh.oas.org/basicos/french/m.femme.htm>.

¹⁷ *Convencion Interamericana Para Prevenir, Sancionar Y Erradicar La Violencia Contra La Mujer*. Art. 1.

¹⁸ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul, 11 maggio 2011 - Serie dei Trattati del Consiglio d'Europa n. 210. Si precisa che la Convenzione è stata firmata anche dall'Unione Europea il 13 giugno 2017, ratificata a nome di quest'ultima con le decisioni (UE) 2023/1075 e 2023/1076 ed entrata in vigore il 1° ottobre 2023. Sulla Convenzione di Istanbul, vedasi: S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Milano, Mimesis, 2016, p. 289; F. POGGI, *Violenza di genere e Convenzione di*

retto di violenza quale espressione e potente strumento di controllo che si radica nelle disuguaglianze strutturali tra uomini e donne. Essa rappresenta una manifestazione diretta di un sistema di potere sbilanciato, in cui gli uomini esercitano il controllo sulle donne non solo attraverso pratiche discriminatorie, ma anche attraverso l'uso della violenza come mezzo per mantenere questa disuguaglianza¹⁹. La violenza di genere è, pertanto, un'espressione tangibile della subordinazione femminile che può manifestarsi in varie forme, tra cui violenza fisica, sessuale, psicologica ed economica, matrimoni forzati²⁰, che possono essere perpetrate nella vita privata, nella vita pubblica, nei luoghi di lavoro o in spazi pubblici²¹ e nella dimensione ancor più tragica nei conflitti armati²², come metodo di guerra.

Per costruire la parità, secondo un'accezione teorico-pratica, la Convenzione di Istanbul promuove l'adozione di politiche di prevenzione e protezione *gender-based*²³.

Ciò si evince, in particolare, in materia di protezione internazionale. La Convenzione afferma che la violenza di genere contro le donne può essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'art. 1, A (2), della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e come una forma di danno grave che dà diritto alla protezione internazionale²⁴. In particolare, il dettato normativo impone agli Stati

Istanbul: un'analisi concettuale, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Riv. quadr., 2017, pp. 51-76.

¹⁹ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Preambolo della Convenzione.

²⁰ *Ibidem*, Preambolo della Convenzione e art. 1, par. 1.

²¹ *Ibidem*, art. 3.

²² *Ibidem*, Preambolo della Convenzione.

²³ Come precisato nell'art. 3, lett. d) della Convenzione di Istanbul, con l'espressione «gender-based violence against women» s'intende: "violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately".

²⁴ *Convention relating to the Status of Refugees*, UNTS Volume Number 189 (p.137). Art. 1 - Definition of the term «Refugee»: "A. For the purposes of the present Convention, the term "refugee" shall apply to any person who : (...) (2) As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country ; or who, not having a nationality and being outside the country of his for-

parte che venga data un'interpretazione sensibile al genere a ciascuna delle motivazioni della Convenzione e che, laddove sia accertato che la persecuzione temuta sia dovuta a una o più di queste motivazioni, i richiedenti asilo ricevano lo status di rifugiato secondo gli strumenti pertinenti applicabili²⁵.

L'evoluzione del concetto di *parità di genere* porta dunque a concludere che i soggetti beneficiari di una protezione rafforzata quali dirette vittime di disuguaglianze strutturali, sono le donne in quanto *donne*. Si tratta evidentemente di un principio che trova il suo fondamento nell'appartenenza a un certo genere sessuale.

Ciò che emerge da questa analisi è un concetto di parità (*equality*) intrinsecamente connesso al principio di non discriminazione (e non violenza) in ottica di genere che si traduce (principalmente) nell'adozione di modelli istituzionali e sviluppo di politiche economiche, sociali e politiche che assicurino il pieno esercizio dei diritti e delle libertà sulla base dell'uguaglianza tra sessi (*equity*)²⁶ (1.2).

1.2. ... alle misure di attuazione della parità di genere

A trent'anni esatti dalla Dichiarazione e Piattaforma d'Azione di Pechino²⁷, primo impegno e piano d'azione universale per promuovere l'uguaglianza tra donne e uomini, sono notevoli i passi avanti compiuti per l'affermazione, nonché definizione, del principio di parità di genere. Gli impegni assunti nella Dichiarazione rappresentano il faro che illumina il cammino verso una definizione sostanziale e operativa del principio di parità di genere. Quest'ultima sottolinea la necessità di rafforzare l'*empowerment* delle donne, ciò che richiede un forte impegno da parte dei governi, delle organizzazioni internazionali, delle

mer habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it".

²⁵ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, art. 60 - *Gender-based asylum claims*, parr. 1 e 2.

²⁶ Sulla distinzione tra *equality* e *equity*, si veda: C. CARLETTI-M. PAGLIUCA, *Parità ed empowerment di genere: strumenti giuridici, programmi e politiche internazionali, regionali e nazionali*, Roma TrE-Press, 2020, p. 36.

²⁷ A/CONF.177/20 - *Beijing Declaration and Platform for Action*, 4-15 September 1995.

istituzioni a tutti i livelli e degli stessi uomini²⁸. Per farlo – si legge – occorre assicurare alle donne pari diritti, opportunità e accesso alle risorse, promuovere una partecipazione equa a tutti i settori della vita sociale, politica e economica²⁹.

A tale scopo, soprattutto negli ultimi dieci anni, notevoli risorse sono state impiegate per raggiungere l'uguaglianza di genere e fare di questo principio un pilastro portante delle democrazie occidentali.

Un esempio è dato dall'Agenda 2030³⁰. Tra i 17 obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030, rientra anche quello della parità di genere (*goal* n. 5). Questo obiettivo si articola in una serie di azioni concrete destinate a garantire la parità di genere, promuovere l'*empowerment* delle donne e affrontare le disuguaglianze strutturali che limitano la loro partecipazione alla vita economica, politica e sociale a livello internazionale, nazionale³¹ e regionale³².

L'International Development Law Organization (IDLO)³³, ancora, ha elaborato una strategia di genere per il periodo 2017-2020³⁴, con l'obiettivo di rafforzare e integrare in maniera sistematica i principi di uguaglianza di genere e di *empowerment* femminile. In particolare, si riconosce che l'autonomia giuridica delle donne è essenziale non solo per garantirne l'accesso ai meccanismi di giustizia, ma anche per migliorare la qualità della giustizia stessa³⁵. L'*empowerment* delle

²⁸ *Ibidem*, par. 25: "Encourage men to participate fully in all actions towards equality".

²⁹ *Ibidem*, *Annexe I – Beijing Declaration*, parr. 21-24.

³⁰ A/RES/70/1 - Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU il 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, disponibile online.

³¹ A/RES/70/1, p. 33.

³² *Ibidem*.

³³ IDLO è l'unica organizzazione intergovernativa globale esclusivamente dedicata alla promozione dello stato di diritto per promuovere la pace e lo sviluppo sostenibile composta da 39 membri, tra cui l'Italia (dal 1993). Per maggiori informazioni, visitare il sito: <https://www.idlo.int/about-idlo/about-idlo>.

³⁴ Vedi: *IDLO's Strategic plan*. Disponibile al sito: https://www.idlo.int/system/files/event-documents/idlo_strategy_2020.pdf.

³⁵ *Ibidem*, "Empowerment 38. We are committed to promote empowering solutions through capacity development and partnership-building. We foster the ability of institutions, individuals and the sector itself to deliver timely, good quality justice

donne e delle ragazze le rende più capaci di difendere i propri diritti, chiedere conto alle istituzioni e promuovere cambiamenti significativi nelle proprie comunità³⁶. Specularmente questo obiettivo è perseguito attraverso il rafforzamento delle capacità delle istituzioni giuridiche, per garantire la protezione dei diritti delle donne e, in particolare, l'erogazione di giustizia di genere³⁷.

La realizzazione di tale obiettivo si evince anche a livello domestico, in particolare, in materia di protezione internazionale. A questo proposito, il caso italiano rappresenta un esempio emblematico, in quanto dimostra come l'applicazione di una giustizia orientata alla parità di genere possa garantire un trattamento adeguato e sensibile alle specifiche esigenze delle persone che richiedono protezione, assicurando che le problematiche di genere siano debitamente considerate nel processo di asilo e nelle decisioni relative alla protezione internazionale. L'Italia ha recepito nel 1954 la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati con l. n. 722/1954³⁸ e conseguente acquisizione della definizione di rifugiato offerta dalla Convenzione. Ma è nella definizione di atti persecutori ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato che emerge con particolare evidenza l'erogazione di una giustizia legata al genere. L'art. 7 d.lgs. n. 251/2007 prevede che ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato gli atti persecutori possono assumere la forma di "atti specificamente diretti contro un genere sessuale"³⁹. E ancora, il d.lgs. n. 18/2014, in parziale modifica del d.lgs. n. 251/2007, propone una definizione ancor più

with an efficient use of resources. We help justice seekers to learn about their rights, asserting and using them to improve their own well-being. In so doing, we acknowledge the importance of inclusive participatory approaches".

³⁶ *Ibidem*, p. 16.

³⁷ *Idem*.

³⁸ L. 24 luglio 1954, n. 722, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951* (GU Serie Generale n.196 del 27-08-1954).

³⁹ D.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, *Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*. Art. 7, *Atti di persecuzione*, comma 2: "2. Gli atti di persecuzione di cui al comma 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di: (...) f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia".

genus-centrica laddove, ai fini della determinazione dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, prevede che si tenga debitamente conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere⁴⁰. La direttiva accoglienza 2013/33/UE⁴¹, che è stata recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, ha introdotto numerose misure di protezione di genere⁴², così come la successiva normativa, direttiva 2024/1346/UE del 14 maggio 2024 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Essa, infatti, prevede che gli Stati membri accordino debita attenzione ai richiedenti asilo che sono stati vittime di violenze sessuali o di genere, in particolare le donne, anche assicurando loro l'accesso, nelle varie fasi della procedura per la protezione internazionale⁴³.

Ciò che è possibile constatare è come la normativa nazionale ed anche le più recenti disposizioni normative europee riservino particolare attenzione verso alcune categorie di soggetti, tra cui le donne, quali portatori di esigenze particolari. È chiaro che il riconoscimento di una protezione rafforzata in favore delle donne nel contesto dell'asilo e della protezione internazionale sia strettamente connessa all'appartenenza al genere femminile, quale fattore di vulnerabilità specifico, che le espone a rischi come la violenza sessuale, il traffico di esseri umani, la mutilazione genitale femminile e altre forme di abuso di genere.

La parità di genere, nella sua dimensione pratica «tradizionale» (virgolette dell'autrice), appare dunque indubbiamente *gender-centric*.

Un approccio più inclusivo e moderno, che va oltre la tradizionale

⁴⁰ D. lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, *Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*. Art. 8.

⁴¹ Fine di validità: 11/06/2026; abrogato dalla direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

⁴² Direttiva 2013/33/UE, art. 18 - *Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza*.

⁴³ Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Preambolo, par. 47; art. 20, comma 3, *Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza*, art. 24, *Richiedenti con esigenze di accoglienza particolari*.

«valorizzazione» (virgolette dell'autrice) delle disuguaglianze tra sessi e prende in considerazione una prospettiva più ampia del principio di parità sembra potersi evincere dal nuovo piano strategico dell'Unione Europea 2020-2025 diretto a consolidare un contesto di parità di genere in cui ogni individuo possa vivere liberamente, senza subire violenza o essere limitato da stereotipi di genere. È ciò che si legge al punto primo della Strategia. Perché la parità possa aspirare alla sua massima attuazione, è fondamentale che tutti, indipendentemente dal loro genere, orientamento sessuale o background, siano liberi di esprimere le proprie idee e emozioni, nonché di seguire le proprie scelte formative e professionali senza essere vincolati da ruoli di genere predefiniti e discriminatori⁴⁴. Questo segna un significativo passo in avanti nell'evoluzione del concetto di parità, che si distacca dalla tradizionale visione focalizzata esclusivamente sulla condizione della donna⁴⁵, per abbracciare un principio di uguaglianza più ampio e universale. Non si tratta più solo di affrancare la donna dalla discriminazione, ma di costruire un contesto sociale in cui tutti gli individui, indipendentemente dal loro genere, possano vivere liberamente, come insegnato dal patrimonio storico delle tradizioni costituzionali dei paesi europei⁴⁶.

In tal senso, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) offre un'interessante lettura, più ampia e inclusiva, della dimensione di genere, che va oltre il semplice riconoscimento delle disparità tra uomini e donne, portando la parità di genere a un livello ulteriore rispetto alla sua funzione (ordinaria) di criterio per orientare le politiche sociali.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, Bruxelles, 5.3.2020. Punto 1. Liberarsi della violenza e degli stereotipi.

⁴⁵ La discriminazione di genere, intesa in senso stretto, si riferisce a trattamenti ineguali o sfavorevoli basati sul genere, che colpiscono principalmente le donne, sia direttamente che indirettamente. In questo contesto, l'attenzione si concentra sulla protezione delle donne, in quanto storicamente oggetto di disuguaglianze e discriminazioni.

⁴⁶ Ad esempio, la Costituzione della Repubblica Italiana consacra in più parti l'uguaglianza di genere, nelle sue varie declinazioni, tra cui: art. 3; art. 37; art. 51; art. 117.

2. *La parità di genere nel caso «K e L vs. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid»*

La CGUE è stata investita della questione centrale di chiarire se l'art. 24, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 10, par. 1, lett. d) nonché par. 2 della direttiva 2011/95/UE debba essere interpretato nel senso che i cittadini di paesi terzi, donne e inclusi minori, che abbiano interiorizzato il valore della parità di genere sancito dall'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) possano essere considerati come appartenenti a un "determinato gruppo sociale" accomunati dal requisito dell'*occidentalizzazione*, da intendersi come coloro che credono e vivono nel rispetto della parità tra uomini e donne e, in particolare, del diritto delle donne di essere tutelate da qualsiasi violenza di genere, di autodeterminarsi, tanto nella vita pubblica che privata. Tale richiesta è scaturita nell'ambito di una controversia tra due cittadine irachene, K e L, e il Segretario di Stato alla Giustizia e alla Sicurezza dei Paesi Bassi, a seguito del rigetto delle loro domande reiterate di protezione internazionale.

Il punto centrale della controversia ruota attorno al concetto di «*occidentalizzazione*» e al suo rapporto con la parità di genere e l'appartenenza a un determinato gruppo sociale, come previsto dall'art. 10, par. 1, lett. d), della direttiva 2011/95/UE. Le due richiedenti asilo hanno sostenuto, infatti, che in virtù del loro prolungato soggiorno nei Paesi Bassi avrebbero «subito» (espressione dell'autrice) un processo di «*occidentalizzazione*»⁴⁷, ossia avrebbero assimilato valori e comportamenti propri delle società occidentali, tra cui quello dell'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne, sviluppando un'identità personale basata su diritti e libertà democratiche.

Cruciale è chiarire se tale identificazione culturale e valoriale possa configurare un criterio per determinare l'appartenenza a un gruppo sociale ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. L'appartenenza a un particolare gruppo sociale scaturirebbe, pertanto, non dal solo e mero rispetto formale del principio di parità di genere ma dall'assimilazione del medesimo all'interno di un percorso di crescita, di apprendimento e formazione identitaria di "storia comune

⁴⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'11 giugno 2024, *K e L c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2024: 487, par. 24, p. 7.

che non può essere mutata”⁴⁸. Il secondo quesito sottoposto all’attenzione della Corte riguarda invece l’esigenza di stabilire se le richiedenti, in ragione dell’identificazione nel valore della parità tra uomini e donne nella vita quotidiana, e facendo dello stesso un valore centrale dell’identità personale⁴⁹, sarebbero percepite come diverse dalla società nel loro paese d’origine, rischiando di subire azioni persecutorie.

Le richiedenti, avendo sviluppato un’identificazione effettiva con il principio della parità di genere durante il loro soggiorno nei Paesi Bassi, sarebbero percepite come «*diverse*», e nemiche delle norme sociali e morali vigenti nel paese d’origine; ciò che le esporrebbe a un rischio concreto di persecuzione in caso di rimpatrio⁵⁰.

L’oggetto della domanda sottoposta alla Corte riveste indubbiamente un’importanza significativa non solo sul piano interpretativo ma anche per il potenziale impatto sull’evoluzione della materia, invitando a una lettura innovativa e contestualizzata di principi fondamentali come la parità di genere e l’appartenenza a un particolare gruppo sociale, e il concetto stesso di persecuzione⁵¹.

Nelle motivazioni della sentenza, la Grande Camera conferma che le donne (comprese le minori) che condividono una caratteristica comune fondata su un valore essenziale come la parità di genere soddisfano i criteri previsti dalla direttiva per l’appartenenza a un gruppo sociale specifico e che, in ragione di tale identificazione, corrono il rischio concreto di essere percepite come «*diverse*» ed esposte a discriminazioni e persecuzioni nei paesi di origine⁵². Ciò che è sufficiente per essere considerate idonee al beneficio della protezione internazionale.

Sebbene la Corte nella sua pronuncia richiami espressamente la categoria *delle donne e delle minori*, questa appare strategica per la

⁴⁸ *Ibidem*, par. 45, p. 11.

⁴⁹ *Ibidem*, par. 63, p. 14.

⁵⁰ *Ibidem*, par. 24, pp. 7-8.

⁵¹ Si noti come, a questo riguardo, la Corte, nel definire qui il concetto di persecuzione, richiami l’art. 60, par. 1, della Convenzione di Istanbul che stabilisce che la violenza di genere è una forma di persecuzione, e non anche il contenuto della direttiva 2011/95/UE. Si veda il punto 55 della citata sentenza C-646/21. Vedi anche: M. SPATTI, *Il rischio di persecuzione determinato dalla fede nella parità tra uomo e donna può condurre all’ottenimento dello status di rifugiato: la sentenza della corte di giustizia dell’11.6.2024 in causa c-646/21*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, p. 5.

⁵² Sentenza C-646/21, par. 64, p. 14.

sua portata estensiva e innovativa, in quanto stabilisce principi di diritto chiave che possono influenzare in modo duraturo l'approccio alla protezione internazionale.

3. *Il principio della parità di genere come motivo di accesso alla protezione internazionale. Evoluzione del concetto di gruppo sociale e persecuzione*

La definizione di rifugiato prevista dall'art. 1A (2), pur caratterizzata da un linguaggio di apparente universalismo, è stata oggetto di critiche in quanto connotata da limiti oggettivi nonché per il suo radicamento in atteggiamenti patriarcali tipici del contesto sociale dell'epoca in cui è sorta⁵³. Una maggiore sensibilità al genere, quale specifica dimensione di persecuzione, emerge con l'adozione da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Acnur) di specifiche Linee Guida sulla Protezione Internazionale dedicato alla persecuzione legata al genere (Linee Guida n. 1)⁵⁴. Ma se questi interventi riflettono, da un lato, la necessità di un approccio normativo più inclusivo e attento al genere nel contesto della protezione internazionale (3.1.), dall'altro, la decisione della Grande Camera mostra un atteggiamento che va oltre la mera presa in considerazione del genere, mostrandosi invece più attento a valorizzare il valore della parità di genere *per se* quale criterio di maggiore inclusione nel contesto della protezione internazionale (3.2.).

3.1. *La protezione internazionale dalla prospettiva di genere*

La Convenzione di Ginevra e il suo Protocollo costituiscono la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati come anche sancito dal considerando 4 della direttiva 2011/95/UE⁵⁵. L'interpretazione delle disposizioni di quest'ultima vie-

⁵³ H. STOREY, *The Refugee Definition in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2023, p. 29.

⁵⁴ *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (HCR/GIP/02/01). HCR/GIP/02/01.

⁵⁵ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i

ne normalmente effettuata non solo alla luce dell'impianto sistematico e della finalità di tale direttiva ma altresì e soprattutto nel rispetto della Convenzione di Ginevra, nonché degli altri trattati tra cui la Convenzione di Istanbul.

Come evidenziato anche in dottrina⁵⁶, la definizione di «particolare gruppo sociale» all'interno della Convenzione del 1951, pur strutturato come un concetto aperto, implica alcune limitazioni. Tradizionalmente, infatti, tale concetto si riferisce a gruppi definiti, portatori di caratteristiche oggettive ovvero soggettive comuni. È il caso di gruppi legati da una medesima storia o tradizioni, gruppi che si associano volontariamente ovvero definiti da una comune caratteristica innata⁵⁷.

È a seguito dell'adozione delle Linee Guida n. 1 dell'Acnur che i gruppi basati e accomunati da uno stesso genere e/o sesso⁵⁸, identità di genere e l'orientamento sessuale⁵⁹, divengono un esempio chiaro di categoria sociale fondata su caratteristiche innate e immutabili meritevoli di protezione, ma sempre e comunque nella misura in cui sono correlati al timore fondato del richiedente di subire persecuzioni.

In particolare, la letteratura distingue tra persecuzione «legata al genere» e «specificata del genere». La prima riguarda l'esperienza di chi è perseguitato a causa della propria identità e status di genere (prevalentemente, ma non esclusivamente, donne)⁶⁰. La persecuzione specifica di

rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁵⁶ R. HAINES, *Gender-Related Persecution*, Cambridge, Cambridge University Press, June 2003, pp. 345-346. Disponibile al sito: <https://www.refworld.org/reference/research/cup/2003/en/49546>.

⁵⁷ L'Acnur, nelle sue *Linee guida sulla protezione internazionale* relative all'appartenenza a un particolare gruppo sociale, ha affermato che le donne possono costituire un «particolare gruppo sociale» ai fini della definizione di rifugiato. Vedi anche: A. EDWARDS, *Age and gender dimensions in international refugee law*, in E. FELLER-V. TÜRK-F. NICHOLSON (eds), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 70.

⁵⁸ Le Linee Guida n. 1 definiscono e distinguono i termini «genere» e «sesso». Il genere si riferisce al rapporto tra donne e uomini basato su identità, status, ruoli e responsabilità frutto di costruzioni sociali o culturali, assegnati a un sesso, mentre il sesso è una caratteristica biologica. Mentre quest'ultimo è innato e determinato in natura, il genere, in quanto costruito sociale, non lo è.

⁵⁹ Linee Guida n. 1 Acnur, par. 29-31.

⁶⁰ Oggi è maggiore l'attenzione rivolta a una ridefinizione del significato di genere che consideri il fatto che alcune persone ora si definiscono, e/o sono definite,

genere riguarda invece forme di grave danno legate al genere⁶¹. Questi atti, che interessano prevalentemente (ma non esclusivamente) donne o ragazze, possono includere violenze fisiche, sessuali e psicologiche, in qualunque contesto della vita, pubblica o privata.

Il discorso sulla protezione internazionale basata sul genere troppo spesso presenta le donne come vittime passive di oppressioni sociali e culturali⁶², limitandosi a riconoscerle come portatrici di sofferenze *gender-based*. Questa narrazione non solo perpetua stereotipi di genere⁶³ ma limita anche la capacità del sistema giuridico di cogliere la complessità delle esperienze individuali e collettive delle donne in contesti di persecuzione che vanno ben oltre le tradizionali narrazioni di vittimizzazione sessuale⁶⁴.

Una prospettiva più lungimirante dovrebbe invece accogliere il riconoscimento dell'*agency* delle donne⁶⁵, cioè della loro capacità di autodefinirsi, di agire e di sfidare norme sociali oppressive, anche in condizioni di estrema vulnerabilità (3.2.).

come non binarie e/o transgender, così come l'esistenza di persone che hanno completato o stanno completando una transizione verso il genere maschile o femminile. Vedi: H. STOREY, *The Refugee definition in International Law*, Oxford, OUP Oxford, 2023 p. 351.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² J. FREEDMAN, *Mainstreaming gender in refugee protection*, in *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 23, 4, 2010, p. 605.

⁶³ H. CRAWLEY, *Saving Brown Women from Brown Men ? "Refugee Women", Gender and the Racialised Politics of Protection*, in *Refugee Survey Quarterly*, cit., p. 357; ID., *[En]gendering International Refugee Protection: Are We There Yet?*, in *Human Rights and the Refugee Definition*, Leiden, Paesi Bassi, Brill Nijhoff, 2016, pp. 322-323.

⁶⁴ C.G. OXFORD, *Protectors and Victims in the Gender Regime of Asylum*, in *NWSA Journal* 17, 3, 2005, p. 35.

⁶⁵ Si richiama in questa sede l'accezione positiva del concetto di *agency* proposto da Naila Kabeer la quale descrive l'*agency* come la capacità delle persone di definire le proprie scelte di vita e di perseguire i propri obiettivi, anche affrontando opposizione, dissenso o resistenza da parte di altri. L'espressione è sinonimo di una forma di resistenza attiva di individui e gruppi di mettere in discussione le strutture che perpetuano le disuguaglianze. Per un'analisi più approfondita della definizione articolata a multiforme di *agency*, si veda: N. KABEER, *The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment*, in *UNRISD Discussion Paper*, n. 108, 1999, p. 3 s.

3.2. *Evoluzione del concetto di «gruppo sociale» e di «persecuzione» alla luce del principio di parità di genere nella causa C-646/21*

La pronuncia della Grande Camera segna una svolta nella definizione dei confini concettuali del «gruppo sociale» ai fini della protezione internazionale, innestando il principio di parità di genere in un orizzonte interpretativo nuovo e profondamente trasformativo. I Giudici, con una visione lungimirante, hanno riconosciuto che chi si identifica con il principio di parità di genere e proviene da un contesto in cui tale principio è sistematicamente negato o represso può essere qualificato come membro di un «gruppo sociale» e, in quanto tale, beneficiare del diritto alla protezione internazionale.

Questa rivoluzionaria ricostruzione non si limita a tutelare le donne in quanto vittime di discriminazioni di genere, ma opera una ridefinizione più ampia, estendendo la protezione a chiunque aderisca a un modello valoriale che pone la parità di genere al centro della giustizia sociale. In altre parole, sembra voler affermare che l'identificazione con i principi di uguaglianza e parità può di per sé costituire un elemento unificante e fondante per il riconoscimento di un gruppo sociale ai fini della protezione internazionale. La parità di genere viene dunque elevata a parametro universale, capace di travalicare le specificità individuali e di rappresentare un principio inclusivo in grado di ridisegnare il concetto stesso di gruppo sociale.

Così la Corte ridefinisce il concetto di gruppo sociale, riconoscendolo non solo come un'entità identificabile attraverso caratteristiche oggettive e immutabili, legate a considerazioni di genere, compresa l'identità di genere, ovvero degli atti diretti contro un sesso, ma anche come una comunità coesa da valori condivisi. La sentenza sposta il baricentro del discorso dalla specificità biologica o culturale alla dimensione valoriale e ideologica, sancendo una trasformazione profonda nel panorama del diritto internazionale che concerne il concetto stesso di gruppo sociale, ma altresì quello di persecuzione.

Affermare che la persecuzione possa derivare non solo da atti diretti ma anche da condizioni strutturali o normative che negano il riconoscimento nel valore della parità di genere⁶⁶, rappresenta un passo avanti nella comprensione delle dinamiche discriminatorie e perse-

⁶⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'11 giugno 2024, *K e L contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, cit., parr. 48 e 49, p. 11; par. 64, p. 14.

cutorie, senza che ciò rivesta un carattere necessariamente politico o religioso⁶⁷.

La prospettiva emersa dall'esame della decisione abbraccia, a parere di chi scrive, una dimensione più ampia e ideologica, riconducendo il focus alla centralità del rispetto e incarnazione di valori universali di equità e giustizia sociale, così muovendosi ben al di là delle categorie dottrinali storiche della discriminazione «legata al genere» e «specificata di genere» che si basano rispettivamente su strutture sistemiche e su atti mirati contro individui in base al loro sesso o identità di genere.

Il riconoscimento di una «discriminazione valoriale» (virgolette dell'autrice) si manifesta laddove venga negato, punito o ostacolato il diritto di aderire al principio della parità di genere. Non si tratta semplicemente di proteggere un genere specifico o di reagire a violenze dirette contro le donne, ma di tutelare il diritto di chiunque – indipendentemente dal sesso biologico – a promuovere o incarnare un sistema di valori che sfida norme e tradizioni discriminatorie.

In tale prospettiva, la parità di genere diviene un vero e proprio paradigma universale, un parametro di identificazione di nuove forme di appartenenza a gruppi sociali perseguitati non per caratteristiche intrinseche ma per l'adesione a un modello culturale democratico.

Questo approccio si concretizza in un vero e proprio *empowerment* del valore stesso della parità di genere *per se*. Una tale impostazione comporta un ampliamento significativo della protezione giuridica, con implicazioni concrete per il riconoscimento dello status di rifugiato, non solo nella forma di discriminazione legata al genere ma di principi universali.

4. *Il valore della parità di genere come criterio e strumento di tutela senza confini di genere. Brevi considerazioni conclusive*

La sentenza della CGUE segna un significativo avanzamento nella tutela delle donne richiedenti asilo.

La decisione non si limita a proteggere le donne come gruppo sociale in virtù di caratteristiche biologiche immutabili o ascritte ma sulla base di elementi di affiliazione valoriale.

A parere di chi scrive, il ragionamento seguito dalla CGUE po-

⁶⁷ *Idem*, p. 12, par. 52.

trebbe portare all'applicazione del principio della parità di genere in un contesto più ampio. Pur riconoscendo che la discriminazione di genere possa manifestarsi specificamente contro le donne, i diritti derivanti da tale principio sono da intendersi come uno strumento che si applica per garantire uguali diritti e opportunità sia per uomini che per donne. Sembra dunque potersi tracciare una linea di demarcazione tra l'approccio tradizionale, incentrato sull'*empowerment* delle donne, a uno più inclusivo di *empowerment* del valore della parità di genere. Mentre il primo è più circoscritto, incentrato sulle donne come gruppo svantaggiato e sulle misure necessarie per colmare le disuguaglianze specifiche che le riguardano, il secondo si concentra sul riconoscimento e sulla promozione della parità di genere come valore fondante e universale.

Tale lettura, che a parere di chi scrive appare del tutto ammissibile, segnerebbe un cambiamento significativo nel modo in cui la parità di genere viene concepita, orientandosi verso una comprensione del principio come un concetto che trascende la specificità della discriminazione contro le donne per abbracciare un impegno più ampio verso l'eguaglianza e la protezione dei diritti fondamentali di ogni individuo. Questa rivoluzione concettuale, se implementata a livello globale, inciderebbe in maniera significativa nelle politiche di protezione e asilo.

Accogliendo questa impostazione – che non sembra avulsa da una lettura integrale della pronuncia – si potrebbe estendere tale protezione anche agli uomini che sostengono attivamente la parità di genere. In una società caratterizzate da forti disuguaglianze di genere e normative discriminatorie, uomini che promuovono pubblicamente l'uguaglianza tra i sessi potrebbero essere percepiti come eversori e, di conseguenza, essere esposti a persecuzioni.

Dal punto di vista giuridico, tale lettura troverebbe riscontro nell'interpretazione teleologica della direttiva 2011/95/UE, la quale mira a tutelare *chiunque*, uomini o donne, sia perseguitato a causa delle proprie convinzioni ed orientamenti.

Si consideri il caso ipotetico di un uomo cittadino iraniano o residente in Iran che rispetta e promuove pubblicamente la parità di genere ovvero porta avanti battaglie di tutela per le donne. In un contesto in cui le norme sociali e giuridiche rafforzano la subordinazione delle donne, tale individuo potrebbe essere percepito come una minaccia all'ordine sociale esistente e, di conseguenza, essere soggetto a discriminazione, intimidazione e persino persecuzioni legali o extra-

giudiziali⁶⁸. Applicando il ragionamento di cui sopra e i criteri della normativa europea e internazionale, questi integrerebbe le condizioni per essere riconosciuto come parte di un determinato gruppo sociale, in quanto: a) condivide un valore, espressione di una storia comune immutata, propria delle democrazie dei paesi occidentali (la parità di genere); b) sarebbe percepito dalla società circostante (di origine) come diverso.

Tale interpretazione non solo rafforza il carattere universale dei diritti umani ma sottolinea anche l'importanza di proteggere coloro che sfidano le norme discriminatorie, indipendentemente dal genere, sul perno dell'adesione a un principio universale.

⁶⁸ È il caso di Reza Khandan, marito dell'avvocata iraniana Nasrin Sotoudeh, condannata a gennaio a undici anni per "minaccia alla sicurezza nazionale" e "propaganda contro lo stato" per aver difeso le donne e i diritti umani, a sua volta arrestato per "pubblicazione di falsità" e "disturbo dell'opinione pubblica" dopo una sua lettera alla procura della Repubblica islamica e interviste concesse a tutela della moglie. Per una lettura completa dell'articolo, si veda: V. MAZZA, *La battaglia di un marito Iraniano*, in *Corriere della Sera*, 14.03.2011. Disponibile al sito: <https://27esi-maora.corriere.it/articolo/la-battaglia-di-un-marito-iraniano/>.

VALERIA CANNAS

LA RISPOSTA DEL SISTEMA PENALE ALLA VIOLENZA DI GENERE: TRA REPRESSIONE E PREVENZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'evoluzione del diritto penale in materia di violenza di genere: gli interventi sul fronte repressivo. – 3. ... e le strategie di prevenzione. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il fenomeno della violenza contro le donne per motivi di genere¹ – oltre costituire un drammatico problema sociale – rappresenta una realtà molto complessa, sia dal punto di vista sociologico sia giuridico. Si tratta di una complessità che deriva da svariate ragioni strutturali e che sul versante legislativo produce una molteplicità di riferimenti normativi, incidendo inevitabilmente sulla costruzione della risposta penalistica alla violenza motivata dal genere².

L'approccio iniziale del nostro paese rispetto a tale delicato tema è stato di semplice constatazione del problema³, con enunciazioni di principio come è avvenuto successivamente alla Dichiarazione dell'O-

¹ Secondo la definizione contenuta nell'art. 3 della Convenzione di Istanbul, l'espressione "violenza contro le donne basata sul genere" è da intendersi come "una violazione di diritti umani o una forma di discriminazione nei confronti delle donne comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provochino o rischino di provocare danni o sofferenze di carattere fisico, sessuale, psicologico o economico, inclusi i casi di minacce di simili condotte, coercizione o privazione arbitraria della libertà, occorsi nella sfera pubblica o nella sfera privata".

² A.E. DINI, *Ammonimento del questore e violenza di genere: un anello debole nella catena protettiva?*, in *Sistema penale*, 2023, p. 75; A. LORENZETTI, *La violenza contro le donne come fenomeno giuridico complesso*, 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, Giappichelli, 2020, pp. 33-63.

³ A. MUSCELLA, *Forme di tutela cautelari e preventive delle vittime di violenza di genere: riflessioni a margine delle novità introdotte dal "Codice rosso"*, in *archiviopenale.it*, 2020, p. 4.

nu del 1993 sull'eliminazione della violenza contro le donne o in occasione della Conferenza di Pechino del 1995.

Veri e propri vincoli normativi a tutela della donna sono stati invece imposti dalla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica adottata dal Consiglio d'Europa nel 2011, sottoscritta dall'Italia e ratificata con la l. 23 giugno 2013 n. 77, che viene considerata un vero e proprio punto di riferimento.

Dopo la ratifica della Convenzione, il legislatore ha avviato un percorso mirato al fine di contrastare questa forma di criminalità e ha realizzato, nel tempo, sul versante della protezione delle vittime di questo fenomeno, una tutela che opera con più livelli di intensità e in diverse aree dell'ordinamento: negli ultimi decenni abbiamo assistito ad un'azione mirata che ha arricchito progressivamente l'arsenale precautelare, cautelare, esecutivo e preventivo di una moltitudine di strumenti e previsioni che sono destinati ad operare per le tipiche fattispecie di reato riconducibili al settore criminologico di cui si tratta⁴.

Il presente contributo si propone di effettuare una panoramica, seppure sommaria, del percorso intrapreso dal legislatore italiano, negli ultimi decenni, nell'attuazione della tutela penale contro violenze e discriminazioni di genere e, dunque, degli interventi più significativi che hanno segnato le tappe di una lenta e lunga evoluzione ancora oggi in divenire.

2. *L'evoluzione del diritto penale in materia di violenza di genere: gli interventi sul fronte repressivo*

Il diritto penale ha rappresentato sicuramente un fronte di intervento decisivo. In tal senso, nell'evoluzione del graduale rafforzamento della tutela contro violenze e discriminazione di genere, le politiche penali del legislatore sono state caratterizzate dal rigore sanzionatorio e punitivo, in particolare attraverso la proliferazione di nuove fattispecie criminose nonché l'inasprimento della risposta sanzionatoria per reati già esistenti.

⁴ V. BONINI, *Protezione della vittima e valutazione del rischio nei procedimenti per violenza domestica tra indicazioni sovranazionali e deficit interni*, in *Sistema penale*, 2023, p. 47 ss.

Ciò è avvenuto, peraltro, senza che venisse alterata la tradizionale connotazione neutrale del diritto penale⁵: infatti, con la sola eccezione del delitto di mutilazioni genitali femminili (art. 583-*bis* c.p.), le ipotesi di reato di nuovo conio risultano applicabili a prescindere dal sesso della persona offesa o dell'autore, pur attribuendovi rilievo implicito tramite la tipizzazione di fatti che, sul piano criminologico, estrinsecano la violenza di genere⁶.

E così sono maturati nel tempo, in modo quasi compulsivo, molteplici interventi legislativi che intersecano la tutela di genere, pur senza essere a questa integralmente riconducibili.

Limitandoci agli interventi più significativi che si inseriscono in questa linea politico criminale, l'esordio è sicuramente rappresentato dalla l. 15 febbraio 1996, n. 66 che ha riformato la disciplina dei reati sessuali, collocandoli tra i delitti contro la libertà personale; in continuità si pongono la l. 3 agosto 1998, n. 269 in materia di prostituzione e di pornografia minorili, la l. n. 11 agosto 2003, n. 228 sulla tratta di persone e la l. 6 febbraio 2006, n. 38 di nuovo in tema di pedopornografia.

Di attinenza più specifica sono la l. 9 gennaio 2006 n. 7 che ha coniato la nuova fattispecie delittuosa delle mutilazioni genitali femminili, il d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 che ha avuto il pregio di introdurre all'interno del codice penale il reato di atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.); ancora, la l. 1 ottobre 2012, n. 172 nella misura in cui ha ampliato l'area di applicazione del delitto di maltrattamenti (art. 572 c.p.) ai rapporti di convivenza di fatto, consentendo di prescindere dall'esistenza di vincoli familiari formali tra autore e vittima.

L'attenzione alla violenza sulle donne, però, più specificamente, prende le mosse dalla ratifica della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Come anticipato, dopo la ratifica, l'Italia ha

⁵ La scelta di neutralità rispetto al genere nella formulazione delle disposizioni incriminatrici rappresenta un portato tipico del paradigma classico del diritto penale: si tratta, infatti, di un corollario del principio di uguaglianza formale, che preclude l'ingresso di forme di tutela diversificate "per tipi di vittima" o "per tipi di autore", quale sarebbe una disciplina che si fondi sulla selezione dei fatti punibili in ragione del genere di appartenenza del soggetto attivo o passivo del reato.

⁶ A. COSTANTINI, *Diritto penale e discriminazioni di genere*, in *GenIUS - Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*, 4 ottobre 2024, www.geniusreview.eu.

compiuto una serie di interventi volti ad istituire una strategia integrata per combattere tali forme di criminalità. Il primo intervento in tal senso è stato operato dal d.l. 14 agosto 2013, n. 93, il quale rappresenta una presa di coscienza, da parte dell'Italia, in merito al dilagante fenomeno della violenza contro le donne. Il provvedimento, sotto il profilo penale sostanziale, ha percorso la strada dell'inasprimento della risposta sanzionatoria per le fattispecie di reato già esistenti: in particolare, tramite la previsione di circostanze aggravanti, come quella che dà rilievo allo stato di gravidanza della vittima (nei delitti contro la vita e l'incolumità individuale, in quelli contro la libertà personale e nel delitto di maltrattamenti) nonché, soprattutto, quelle che si fondano sul rapporto coniugale o affettivo tra autore e vittima (per i delitti sessuali e per gli atti persecutori), in tal modo consentendo di far risaltare sul piano punitivo le dinamiche relazionali in cui sorgono statisticamente più numerosi gli episodi di violenza contro le donne.

È in questo contesto che si inserisce la l. 19 luglio 2019, n. 69 – denominata “codice rosso”⁷ – provvedimento di iniziativa governativa, connotato da una forte tentazione punitiva, finalizzato nel suo complesso al rafforzamento della tutela delle vittime di violenza domestica e di genere. Tra le novità più significative introdotte dal *corpus* normativo, oltre a quelle concernenti l'inasprimento del trattamento sanzionatorio per le fattispecie già presenti (ad esempio, violenza sessuale e atti persecutori) e la rimodulazione in senso ampliativo di alcune circostanze aggravanti, vi è senza dubbio l'introduzione di nuove figure criminose: i delitti di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-*bis* c.p.), diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-*ter* c.p., il c.d. *revenge porn*), deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-*quinqüies* c.p.).

Ancora, la l. 27 settembre 2021, n. 134 (c.d. Riforma Cartabia) ha integrato le disposizioni introdotte dal codice rosso a tutela delle vittime di violenza endofamiliare e di genere, estendendone la portata anche alle

⁷ P. DI NICOLA TRAVAGLINI-F. MENDITTO, *Codice Rosso. Il contrasto alla violenza di genere: dalle fonti sovranazionali agli strumenti applicativi. Commento alla legge 19 luglio 2019, n. 69*, Milano, Giuffrè, 2020; F. DI MUZIO, *La tutela processuale delle vittime “vulnerabili”*, in *GenIUS - Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*, 5 febbraio 2024, www.geniusreview.eu, definiscono emblematica la dicitura con cui viene definita la legge.

vittime dei reati previsti in forma tentata e alle vittime di tentato omicidio.

Tralasciando le perplessità sorte in ordine agli aspetti sostanziali delle riforme intervenute⁸, la politica criminale in materia di violenza di genere presenta le note caratteristiche della legislazione penale simbolica dell'emergenza. Uno sguardo d'insieme alla disciplina del settore permette di evidenziare che la risposta del sistema penale è mossa dall'esigenza di soddisfare una reale necessità di protezione della donna, almeno apparentemente. Di fatto, il più delle volte, la stessa esigenza appare polverizzata da discutibili operazioni di strumentalizzazione politica, ove l'arma punitiva viene impiegata più per assecondare livori populistici o rassicurare ansie securitarie collettive, che corrispondere ad effettivi bisogni di pena (o di maggiore pena). In questa seconda prospettiva, in particolare, può essere valutata la tendenza all'esasperato innalzamento dei livelli di sanzione per fattispecie già severamente punite, nonché la previsione di pene elevate per i delitti di nuovo conio, in misura spesso sproporzionata rispetto alla capacità offensiva dei fatti criminosi descritti⁹.

3. ... e le strategie di prevenzione

Parallelamente all'azione repressiva, nell'ottica del valore che assume la presenza di un sistema di tutela anticipata delle donne vittime di violenza di genere, il legislatore ha attuato una strategia preventiva, incentrata soprattutto sulla valorizzazione delle c.d. misure *ante* o *praeter delictum*, strumenti che ormai sono divenuti appendice immancabile di ogni politica penale, specialmente se di matrice emergenziale¹⁰.

⁸ Per una disamina sulle criticità in ordine alla necessità ed organicità sistematica delle nuove norme, cfr. G.M. PALMIERI, *La politica criminale in materia di "violenza di genere": le mimose del legislatore*, in *GenIUS - Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*, 24 luglio 2023, p. 9 ss., www.geniusreview.eu.

⁹ Si tratta di un trend segnalato da molti Autori, A.M. MAUGERI, *I reati sessualmente connotati e diritto penale del nemico*, Pisa, IUS Pisa University Press, 2021, p. 76 ss.; PALMIERI, *La politica criminale in materia di "violenza di genere": le mimose del legislatore*, cit.; R. CORNELLI, *È populismo penale? Il contrasto alla violenza di genere nelle società punitive*, in *Giur. it.*, 2024, p. 980 ss.

¹⁰ COSTANTINI, *Diritto penale e discriminazioni di genere*, cit., p. 19. Sull'evoluzione incontrollata della tutela preventiva, cfr. M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 439 ss. Per una disamina dell'evoluzione normativa

Il primo embrionale intervento legislativo in ambito preventivo è stato attuato attraverso l'introduzione dell'ammonimento, una misura di natura spiccatamente amministrativa che consente alla vittima di determinate condotte di rivolgersi al questore al fine di ottenere una forma di tutela anticipata¹¹.

L'ambito di applicazione dell'ammonimento, inizialmente limitato dal d.l. n. 11/2009 al delitto di atti persecutori, è stato esteso dal d.l. n. 93/2013 anche ai reati di percosse e lesioni, consumati o tentati, riconducibili nell'ambito della "violenza domestica"¹². Di recente, la l. 24 novembre 2023, n. 168 ha potenziato significativamente lo strumento ricomprendendovi condotte che appaiono prodromiche rispetto a forme di violenza di più gravi e che possono assumere valenza sintomatica in relazione a situazioni di pericolo per l'integrità psicofisica delle persone, nel contesto delle relazioni familiari ed affettive: e così, per effetto della novella, viene ampliato il novero dei reati-spia¹³ per i quali è comminabile la misura dell'ammonimento, ricomprendendovi anche le fattispecie, consumate o tentate, di violenza privata (art. 610 c.p.), di minaccia aggravata (art. 612, comma 2, c.p.), di diffusione illecita di immagini e video sessualmente espli-

del sistema di prevenzione connessa alle logiche emergenziale, A. COSTANTINI, *La confisca nel diritto di prevenzione. Ibridazione di modelli e limiti di legittimità*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 12 ss.

¹¹ Il provvedimento di ammonimento consiste in un formale richiamo da parte del questore con cui si invita il destinatario a tenere una condotta conforme alla legge.

¹² L'art. 3, d.l. n. 93/2013 definisce la violenza domestica "come uno o più atti, gravi ovvero non episodici o commessi in presenza di minorenni, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima".

¹³ Trattasi di condotte "sentinella" rispetto a forme di pericolosità più aggravate per cui il legislatore ritiene necessario intervenire con un'azione preventiva in una fase preliminare. L'ammonimento per condotte di violenza domestica, in particolare, è finalizzato a dissuadere dalla commissione di condotte che, pur potendo risultare in sé, anche episodicamente valutate, non particolarmente gravi, sono comunque idonee a costituire – quando si verificano in un clima connotato da mancanza di serenità familiare e di potenziale violenza fisica, sessuale ed economica – il sintomo di una situazione possibile di sfociare, se non tempestivamente arginata, in manifestazioni più eclatanti.

citi (art. 612-ter c.p.), di violazione di domicilio (art. 614 c.p.) e di danneggiamento (art. 635 c.p.).

Sebbene l'ammonimento per violenza domestica sia uno strumento potenzialmente efficace nella lotta contro la violenza di genere, molteplici sono le zone d'ombra che aleggiano su questo istituto, come l'assenza di garanzie fondamentali quali l'invio della comunicazione di avvio del procedimento *ex* art. 7, l. 7 agosto 1990, n. 241. Inoltre, i recenti interventi normativi hanno connotato la misura di un'accezione fortemente repressiva. È stata infatti contemplata una nuova circostanza aggravante ad effetto comune che comporta l'aumento delle pene per i c.d. reati-spia se il fatto è commesso nell'ambito di violenza domestica da soggetto già ammonito; si tratta, evidentemente, di una modifica di notevole impatto che prospetta una diversa ed ulteriore funzione della misura che si affianca a quella dissuasiva-preventiva e che opera sul piano sostanziale e su quello processuale.

L'aggravante, inoltre, opera anche se la persona offesa del nuovo fatto di reato per cui interviene la condanna è diversa da quella per la cui tutela è stato adottato l'ammonimento. La conseguenza è che qualunque soggetto si fosse già reso destinatario di un provvedimento di ammonimento, pur avendo in ipotesi cessato la condotta nei confronti della vittima istante, vedrebbe segnato in maniera indelebile il suo destino futuro e, in caso di eventuale condanna per condotte di violenza domestica, seppur perpetrate ai danni di altri soggetti, subirebbe in automatico l'aumento della pena a causa dell'esistenza di quel precedente provvedimento amministrativo del questore.

Nell'ottica di progressione, la l. n. 168/2023 ha altresì sancito la procedibilità d'ufficio per i reati suscettibili di ammonimento ordinariamente procedibili a querela qualora commessi nell'ambito di violenza domestica da soggetto già ammonito; la previsione opera altresì anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato adottato l'ammonimento. Ciò palesa la massiccia ingerenza della procedura amministrativa sulle sorti del soggetto ammonito in sede penale e si pone in netto contrasto con la necessità di evitare interferenze tra l'attività preventiva, a natura meramente amministrativa, ed il procedimento penale.

La particolarità della fattispecie che tende a tutelare la vittima sempre più debole di fronte ad una sorta di progressione criminosa realizzata dall'agente pare aver indotto il legislatore a ritenere che, nel caso in cui si fosse già dato avvio al procedimento amministrati-

vo con l'intervento del questore, sarebbe poi risultato inopportuno lasciare la persona offesa libera di vanificare la possibilità punitiva in caso di reiterazione delle condotte. L'inadeguatezza della disposizione risalta anche dalla prospettiva della persona offesa nella misura in cui il legislatore le ha sottratto, attraverso la richiesta di ammonimento, la facoltà di valutare per il futuro se chiedere o meno, con l'atto di querela, di procedere penalmente nei confronti dell'autore del reato¹⁴.

In ambito preventivo, altresì, il legislatore è intervenuto sull'impianto del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, estendendo notevolmente il catalogo dei soggetti destinatari delle misure personali applicate dall'autorità giudiziaria, maggiormente invasive delle forme di tutela preventiva disposte dal questore.

Tra la multiformità di categorie destinate a rappresentare diverse condotte attraverso cui si manifesta la pericolosità sociale, era stata tratteggiata, ad opera della l. 17 ottobre 2017, n. 161, una nuova fattispecie di pericolosità c.d. qualificata alla lett. *i-ter*) al cui interno sono stati inseriti dapprima i soggetti indiziati del reato di atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.) e successivamente anche i soggetti indiziati del reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.). In riferimento a tali fattispecie criminose, inoltre, il legislatore, preso atto della situazione di emergenza, ha introdotto la possibilità per il giudice della prevenzione di applicare la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, eventualmente accompagnata da ulteriori obblighi come il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più regioni o l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale. Si tratta dello strumento di prevenzione personale più grave, a cui si ricollegano diverse tipologie di prescrizioni incidenti su diritti costituzionalmente garantiti¹⁵.

¹⁴ A. DELLA BELLA-G.L. GATTA, *Sistema penale e "sicurezza pubblica": le riforme del 2009*, Milano, Giuffrè, 2009; R. BRICCHETTI-L. PISTORELLI, *Istanza di ammonimento: una prima forma di tutela*, in *Guida dir.*, 2009, p. 69 ss., i quali osservano come la scelta di aderire alla procedura di ammonimento debba essere ben ponderata giacché l'adozione della misura priverà successivamente la vittima del reato del monopolio sulla scelta di avviare o meno un procedimento penale.

¹⁵ Essa consiste nella particolare vigilanza che è chiamata a svolgere l'autorità di pubblica sicurezza nei confronti di un determinato soggetto, circa l'osservazione, da parte dello stesso, delle prescrizioni impostegli dal tribunale della prevenzione. Lo scopo delle prescrizioni previste dalla legge che disciplina le misure di prevenzione è infatti quello di imporre al soggetto che vi è sottoposto l'adozione di una condotta

Successivamente, sono stati inseriti nel catalogo dei destinatari della misura, dalla l. n. 168/2023, gli indiziati dei delitti, consumati o tentati, di omicidio (art. 575 c.p.), lesioni gravi o gravissime commesse nell'ambito di violenza domestica o di relazione affettiva (artt. 583 e 577 c.p.), deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-*quinqüies* c.p.) e violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.).

In questo panorama, si inserisce altresì la previsione, del tutto inedita, annunciata dalla l. n. 168/2023, di adottare misure di vigilanza dinamica a tutela delle vittime di violenza domestica, allo scopo di anticiparne la salvaguardia¹⁶.

Infine, nell'ottica della prevenzione *post delictum*, merita segnalare che il legislatore ha intrapreso un percorso di valorizzazione dei c.d. percorsi di reinserimento sociale, consistenti nella partecipazione a programmi di trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno, riservati agli autori di una serie di reati riconducibili alla violenza di genere¹⁷.

Nell'ottica di neutralizzare, o comunque contenere il pericolo di recidiva, la l. n. 69/2019 ha elevato il ricorso alla misura trattamentale ad elemento presupposto della concessione della sospensione condizionale della pena (art. 165, comma 5, c.p.): la mancata partecipazione ai programmi di trattamento diventa un campanello d'allarme per la valutazione della pericolosità del soggetto, imponendone la neutralizzazione tramite l'applicazione della pena detentiva. Tuttavia, lo stesso c.d. codice rosso contiene la clausola di invarianza finanziaria, che preclude qualsiasi azione che imponga gravami economici per la finanza pubblica; pertanto, non si comprende come tali percorsi possano essere attivati e perseguiti.

Il medesimo trend di incentivo alla fruizione di programmi psicologici di sostegno è riscontrabile anche in sede cautelare (art. 282-*qua-*

di vita che, tra l'altro, sia suscettibile di un continuo controllo da parte degli organi di pubblica sicurezza.

¹⁶ In particolare, è previsto che la polizia giudiziaria, già in fase di denuncia o querela, ha l'obbligo di segnalare al prefetto le situazioni di concreto e rilevante pericolo per l'incolumità delle persone offese, ai fini dell'adozione delle eventuali misure di vigilanza dinamica a loro tutela, ovvero la sorveglianza svolta in forma mobile e continuativa da una o più pattuglie nei pressi dell'abitazione della vittima e dei luoghi frequentati dalla stessa.

¹⁷ COSTANTINI, *Diritto penale e discriminazioni di genere*, cit., p. 22.

ter c.p.)¹⁸ e penitenziaria (artt. 4-*bis*, comma 1-*quinquies*, e 13-*bis*, ord. penit.)¹⁹, nonché nella disciplina dell'ammonimento²⁰.

Insomma, se le misure di prevenzione, potenzialmente, possono rivelarsi uno strumento efficace nella lotta contro la violenza di genere, il ricorso a questo sistema suscita perplessità e timori per molti aspetti. Questi strumenti oggi costituiscono delle vere e proprie alternative all'accertamento della responsabilità penale per la commissione di un fatto illecito; nei casi più gravi arrivano addirittura a sommarsi alla sanzione penale classica, sostituendo ovvero raddoppiando l'effetto stigmatizzante nei confronti del destinatario.

Non si nega che il fenomeno della violenza di genere richieda un rapido intervento e che tale esigenza, in qualche modo, trovi una risposta immediata nel sistema delle misure di prevenzione, le quali rappresentano un efficace strumento sia per il controllo del soggetto potenzialmente pericoloso che per l'immediatezza della protezione della persona offesa²¹. Al contempo, però, un'estensione così allargata del campo di applicazione delle suddette misure finisce per strumentalizzare gli istituti della prevenzione e falsarne la natura²². Senza dimenticare che il giudizio di prevenzione, essendo tipicamente un procedimento amministrativo, non gode delle garanzie che il procedimento penale invece assicura. Ed è vero anche che vi è una rilevante

¹⁸ L'art. 282-*quater* c.p.p. prevede che quando l'imputato si sottopone positivamente ad un programma di prevenzione della violenza organizzato dai servizi socio-assistenziali del territorio, il responsabile del servizio ne dà comunicazione al pubblico ministero e al giudice ai fini della valutazione dell'eventuale sostituzione della misura cautelare con un'altra meno grave o della modifica delle modalità meno gravose, allorquando le esigenze cautelari risultano attenuate ovvero la misura applicata non appare più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata.

¹⁹ Nella fase esecutiva della pena, ai sensi dell'art. 13-*bis* ord. penit., la partecipazione a tali programmi può essere valutata positivamente ai fini della concessione dei benefici penitenziari di cui all'art. 4-*bis*, comma 1-*quinquies*, ord. penit.

²⁰ Ai sensi dell'art. 3, comma 5-*ter*, l. n. 93/2013 il provvedimento può essere revocato su istanza dell'ammonito previa valutazione della partecipazione del soggetto ad appositi percorsi di recupero e tenuto conto dei relativi esiti.

²¹ MUSCELLA, *Forme di tutela cautelari e preventive delle vittime di violenza di genere: riflessioni a margine delle novità introdotte dal "Codice rosso"*, cit., p. 1.

²² G. MAZZA, *Lo spettro delle misure di prevenzione per i reati perseguiti dalla legge c.d. Codice Rosso: un'alternativa alle misure cautelari?* in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1363.

difficoltà nell'accertamento della pericolosità e nella valutazione del rischio quando non si può muovere da un fatto storico ben definito, ma soltanto da indizi di reato: la criticità è quella di cadere in pericolosi automatismi correlati alla semplice presentazione di una denuncia, specialmente quando si tratta di reati di rilevante impatto sociale quali quelli in tema di violenza di genere.

E allora occorrerebbe essere più cauti nel tentativo di contrastare il fenomeno sociale della violenza di genere con un'applicazione diffusa delle misure di prevenzione. O forse, quanto meno, sarebbe necessario riconoscere a questo sistema, che oggi rappresenta un perno stabile del sistema penalistico, delle regole precise che permettano un'adequata tutela anche dei diritti del soggetto interessato, nell'ottica di garantire un attento bilanciamento dei diversi interessi e diritti in gioco.

4. *Considerazioni conclusive*

Non vi è dubbio che il nostro legislatore abbia approntato un poderoso arsenale di fattispecie che, pur senza dare espresso rilievo al genere, consentono di dare un'ampia (spesso eccedente) risposta punitiva. Purtroppo, nonostante la parvenza di una protezione quasi sistemica, i dati statistici relativi alla ricorrenza sociale del fenomeno non diminuiscono. Nonostante una fervida produzione legislativa nel settore, caratterizzata da proclamati interessi di tutela delle donne, i risultati non appaiono coerenti con le aspettative²³ e il fenomeno non si attenua.

“Vent’anni di legislazione in materia di contrasto alla violenza di genere, all’insegna di una logica emergenziale, ci consegnano un apparato normativo stratificato, frammentato e plurisetoriale. Spesso scarsamente conosciuto, tanto dalle donne, quanto dagli operatori chiamati alla sua applicazione”. È questa la conclusione cui è giunta, alla fine del 2022, la Commissione parlamentare d’inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni altra forma di violenza di genere, nella sua relazione finale. È la stessa logica che finisce per contraddire proprio quell’impianto organico ed integrato che, secondo la convenzione di Istanbul,

²³ PALMIERI, *La politica criminale in materia di “violenza di genere”: le mimose del legislatore*, cit., p. 4.

costituisce l'unico metodo adeguato per sradicare un fenomeno che non ha natura emergenziale bensì strutturale.

Le aggressioni e le violenze sulle donne, come per altre categorie di reati e persone verso cui talvolta è stata proposta una tutela speciale, differenziata, rafforzata, non rappresentano la causa del fenomeno da contrastare, quanto piuttosto l'effetto. Rispetto a queste, il diritto penale arriva tardi, interviene soltanto in una fase patologica, in un momento in cui la degenerazione dei rapporti interpersonali si è già concretizzata e le relative conseguenze non sono più rimediabili²⁴.

Il fenomeno della violenza di genere ha un impatto su molteplici piani e la previsione di azioni di contrasto sul piano del diritto, e del diritto penale nello specifico, è senz'altro fondamentale ma di per sé non sufficiente ad arginare il fenomeno.

E allora forse il legislatore ha prestato troppa considerazione al fronte repressivo, anche mascherato da tutela preventiva, tralasciando la dimensione culturale dello stereotipo di genere, che rappresenta, invece, il *focus* di questa materia.

La battaglia alle cause – alle motivazioni profonde cioè – di femminicidi, violenze, discriminazioni di genere va combattuta sul piano della prevenzione, della cultura, dell'educazione alla parità e al rispetto, e, non per ultimo, del contrasto alle diseguaglianze sostanziali a livello economico e sociale.

Al sistema penale non può domandarsi, in nome della lotta alle discriminazioni di genere, di tradursi in uno strumento, a sua volta, irragionevole e discriminatorio²⁵.

²⁴ PALMIERI, *La politica criminale in materia di "violenza di genere": le mimose del legislatore*, cit., p. 15; A. DE SANCTIS, *Codice Rosso. Le modifiche al codice penale*, in *Studium juris*, 2020, p. 10.

²⁵ COSTANTINI, *Diritto penale e discriminazioni di genere*, cit., p. 41.

GEMMA DEMURO

INTERVENTO

Desidero ringraziare sentitamente la professoressa Maria Virginia Sanna, Direttrice del Dipartimento, e la professoressa Anna Maria Mandas, Responsabile del progetto, per il gradito invito a partecipare a questo evento. Non me ne vogliano gli altri professori che sono qui oggi, ma un grazie particolare va alle professoresses Stefania Cecchini e Marianna Rinaldo che, con dolo di premeditazione, mi hanno voluta alla Tavola Rotonda degli Attori Istituzionali. Al loro invito ho detto subito sì, con quella incoscienza di chi è sempre entusiasta di ogni occasione di confronto e di crescita. Ma quando la data del 23 novembre ha iniziato ad avvicinarsi nel calendario, ho realizzato che non potevo più tirarmi indietro ed allora mi sono chiesta che cosa io potessi portare da avvocato ad un consesso universitario, ad un consesso di studiosi.

Eh già, perché io sono un avvocato *da udienza* e vengo dall'ultimo foro del regno, Lanusei, ormai il più piccolo tribunale d'Italia. Da lì desidero partire, da quel palazzo di giustizia, per arrivare nell'aula dell'università dove mi sono laureata ormai tanti anni fa.

Ora, più ci avviciniamo al 25 novembre, più sentiamo numeri, dati, statistiche. Ce li offre innanzitutto la Polizia di Stato, attraverso il report annuale da cui ricaviamo lo spaccato della situazione italiana. Un report estremamente interessante, a patto di saperlo leggere, di saper cogliere le preziosissime informazioni che ogni singola riga ci offre.

Io, però, voglio dare a voi un'altra visione di questi numeri; limitarci al dato numerico, per esempio dei femminicidi, delle violenze sessuali, dei maltrattamenti in famiglia, ci dà una visione molto limitata del fenomeno. Rischiamo di descrivere la realtà in modo superficiale.

Voi siete studenti e studiosi del diritto.

La vostra *forma mentis* vi porta a cercare la ragione di tutto questo.

Se, infatti, guardaste il solo effetto, le sole conseguenze della violenza, guardereste il fenomeno dal buco della serratura. E questo non lo vogliamo; noi siamo qui per spalancare la porta e studiare, discutere, confrontarci, guardare da vicino ciò che inquieta la nostra società e noi stessi. Ecco perché voglio offrirvi una visione costituzionale del fenomeno. L'amica Stefania Cecchini, studiosa della Costituzione,

condividerà con me il fatto che la cagione della violenza è nella relazione. Ho seguito ieri con grande interesse gli interventi in cui si è, tra l'altro, discusso del codice civile del 1865. Un codice che possiamo definire di impostazione economica. Il legislatore doveva occuparsi di problemi concreti in una società in cui si discuteva di contratti, di terre, di case e non certo di massimi sistemi. Il codice civile del 1942 era, invece, più incentrato sulla persona. Ma la svolta, la vera svolta, è venuta dalla Costituzione. Una carta incentrata sull'essere, una carta che fa un grande passo in avanti, quel passo che oggi siamo chiamati a fare noi.

In queste giornate dove ogni TG, ogni giornale, ogni sito ci inonda di numeri, ci offre persone e personaggi più o meno noti che parlano della violenza, noi leggiamo la realtà dal punto di vista della relazione, perché è la relazione la cagione degli omicidi, degli atti persecutori, delle violenze sessuali, delle violenze domestiche.

D'altronde se noi ci limitassimo ai numeri, faremmo una sorta di gara: ci sono stati più omicidi commessi dagli uomini ai danni delle donne? O più omicidi commessi dalle donne ai danni degli uomini? Ci sono più violenze nelle famiglie giovani o in quelle dalla convivenza più datata? E così via.

Ma a noi interessa andare più in profondità così da cogliere che la violenza di genere non è altro se non la cartina al tornasole dello squilibrio del genere maschile su quello femminile che permea la società.

Cari studenti, accennavo poc'anzi di volervi portare dentro i palazzi di giustizia. In questo tavolo, mettete da parte me che vengo da un palazzetto, avete la fortuna di avere ed ascoltare quasi tutti gli attori del processo dal giudice all'avvocato alle forze dell'ordine. E allora vi chiedo: quando noi entriamo in un palazzo di giustizia, strisciamo il nostro badge, noi, in fondo, chi siamo? Siamo donne e uomini che viviamo in questa società; il fatto di varcare i tornelli del tribunale, di metterci la toga, di prendere in mano il codice, non fa di noi qualcosa di diverso da quelle donne e da quegli uomini che noi siamo al di fuori del tribunale.

Quello che voi leggerete e ascolterete il 25 novembre vi sembrerà la descrizione di una società italiana ed internazionale che marcia compatta verso la stessa bellissima direzione. Ma non pensiate che questa sia la realtà che ci cironderà dal 26 novembre fino al 24 novembre dell'anno prossimo. E ciò perché noi viviamo in una società abbastanza ambigua e a tratti dappica.

Vorrei una vostra riflessione su due problemi.

Un primo problema, lo accennava la giornalista Carmina Conte nel suo intervento, è la comunicazione. Facevo notare ad un amico giornalista che, davanti ad un omicidio, la stampa concede le attenuanti generiche al presunto colpevole in men che non si dica. Non si è neppure aperto il processo, che il signore in questione si è visto riconoscere tutte le possibili scusanti. Abbiamo, evidentemente, un problema nel comunicare i fatti, i dati, le norme. Insomma, di comunicare quello che succede, di esternalizzare alla collettività l'accaduto.

Un secondo problema, ne accennava una delle dottorande che mi ha preceduto, è la vittimizzazione secondaria, che in molti ambiti viene chiamata, e questo ci dovrebbe far riflettere, vittimizzazione giudiziaria. Un sinonimo che ci racconta, più di mille parole, quello che accade nelle nostre aule di giustizia.

Ora, più o meno il 40% della popolazione italiana è convinto che sia possibile sottrarsi ad un rapporto sessuale quando non lo si desidera; il 25% degli italiani nel 2024 è ancora convinto che la violenza sessuale derivi dall'abbigliamento della persona che la subisce. Ed allora, il 25% è un italiano su quattro, vogliamo veramente illuderci del fatto che chi entri in un palazzo di giustizia non abbia questa idea? Che non ci sia neanche uno di quelli che entrano in un'aula e che non ridacchi davanti ai racconti di una vittima?

I palazzi di giustizia non sono bolle, non sono luoghi asettici dove noi entriamo e, cambiando la maschera sul viso e l'abbigliamento, diventiamo persone migliori. I palazzi di giustizia sono fatti da noi e io spero che presto siano fatti anche da voi. Io ho una grande fortuna, sono un avvocato, faccio il mestiere più bello del mondo. Ma questo non mi deve far indietreggiare neanche di un passo sulla necessità di studiare, studiare e ancora studiare, perché il pregiudizio deriva dall'ignoranza. Ed intendiamoci sul significato di ignoranza. Ricordiamoci del verbo greco *γινώσκω*, cioè conoscere, sapere, intendere, capire, osservare. Noi siamo ignoranti, perché non conosciamo e su questo possiamo e dobbiamo impegnarci per migliorare.

C'è un dato molto curioso su cui mi piacerebbe ascoltare la vostra opinione. L'Università di Milano ha istituito un osservatorio per monitorare l'attività dei crimini d'odio che si sviluppano online. Voi sapete che nel web c'è un po' la pancia di tutti noi, quella che ci fa parlare – talvolta anche a sproposito – perché siamo anche stupidamente convinti di essere coperti dall'anonimato. Andando a leggere

gli studi dell'Università di Milano si scorgono dei dati impressionanti sulla misoginia. Fenomeno in aumento laddove la donna costruisce relazioni importanti sul piano della condizione dei ruoli di potere e di forza nell'ambito sociale.

Io non so se la presidente Cristina Ornano e la collega Rita Dedola abbiano la mia stessa percezione. Orbene, noi per lavoro leggiamo le trascrizioni delle intercettazioni telefoniche ed ambientali dove talvolta l'avvocato della controparte viene insultato. Ma, quando l'avvocato maschio viene insultato è, passatemi l'espressione poco elegante, uno stronzo. Quando l'avvocato donna viene insultato è sempre una *poco di buono*. E questo non accade soltanto nell'ambiente giudiziario. È un fenomeno trasversale che ritroviamo nel campo dell'impresa e dello sport, dello spettacolo come della moda.

Noi siamo chiamati ad una forte riprovazione sociale che inizi dal linguaggio, anche dal nostro linguaggio nella quotidianità del nostro ambiente di lavoro, diversamente saremo sempre un passo indietro.

Accennavo poc'anzi ai dati dell'Istat. L'Istituto di Statistica fa delle interviste a campione. Rispondiamo alla telefonata mentre siamo seduti sul divano di casa e diciamo sempre delle cose carine, ci sforziamo di essere educati e politically correct.

Ma c'è una commissione parlamentare, istituita con il voto unanime di tutte le forze politiche, che studia in modo estremamente dettagliato il fenomeno dei femminicidi. Avvocati, magistrati, ma anche medici, psicologi, professori universitari studiano nel dettaglio tutti i fascicoli di femminicidi che vengono loro inoltrati dai tribunali italiani. Quindi non più un'indagine a campione, ma una indagine su ogni singolo episodio che ci aiuta a demolire una serie di stereotipi del processo penale.

I dati, rinvenibili nel sito del parlamento, ci raccontano che soltanto il 15% delle donne che sono state vittime di femminicidio ha denunciato. In questo 15% c'è un 34% che ha denunciato almeno 3-4 volte. E già questo ci deve far riflettere, perché le donne non denunciano? Perché hanno timore di essere abbandonate; io denuncio e poi che cosa ne sarà di me. Ma il problema vero, a mio parere, è il dato del 34%. Se il 34% delle donne che hanno presentato la denuncia, ha denunciato più di una volta e poi è stato ucciso, noi non abbiamo saputo intercettare il problema. Noi non abbiamo saputo leggere le denunce, noi non abbiamo saputo capire la persona che avevamo davanti. E ciò perché davanti allo studio che abbiamo fatto, talvolta

molto talvolta poco, hanno preso il sopravvento parole come *denuncia strumentale per avere i figli* nel settore civile, ma ancora *conflitto* confuso con violenza. E potrei continuare. Uno studio molto interessante portato avanti dalla magistratura affronta il linguaggio delle sentenze e nelle sentenze al fine di evitare la c.d. vittimizzazione secondaria o giudiziaria.

Vi voglio dare un ultimo spunto.

Mi rivolgo alla dottoressa Valeria Garau, che ha parlato poc'anzi degli aspetti civili e procedurali degli ordini di protezione. Il tribunale di Milano ha un bacino di utenza di circa 2.400.000 abitanti e si è pronunciato su 60 ordini di protezione nel 2023. Questo ci dice che la norma è buona, ma che non la conosciamo.

Ed è proprio questo il problema: non occorrono altre norme; occorre studiare e diffondere la conoscenza e la coscienza delle buone norme che già abbiamo.

Mi avvio alla conclusione.

La violenza di genere non è una guerra, meno che mai è una guerra di un genere contro l'altro. La violenza di genere è una violenza.

Desidero fare mie e condividere con voi le parole di Marco Tullio Cicerone. L'oratore latino scrive alla moglie Terenzia una bellissima lettera in cui afferma "*Si vales bene est. Ego valeo*". Consentitemi di tradurla liberamente in "*Se tu stai bene, è bene, io sto bene, moglie mia*". In queste parole c'è un po' tutto il significato del nostro agire, perché se noi stiamo bene insieme, uomini e donne tutti insieme, ci ridaremo forza, ci ridaremo parola, ci ridaremo speranza e ci ridaremo finalmente pace.

Vi ringrazio per avermi dedicato il vostro tempo.

ROSANNA MURA

INTERVENTO

I. Buongiorno a tutti e a tutte. Un piacere essere qui.

Io sostituisco, per dei brevi saluti, l'avvocato Matteo Pinna, Presidente del nostro Ordine, che affianca l'Università di Cagliari in questo interessantissimo convegno che tocca tanti aspetti della vita concreta e del mondo femminile.

Mi piace in particolare sia richiamare l'attenzione che porre l'attenzione, scusate il bisticcio di parole, rispetto a questi temi del *gender equality* e del *women's empowerment* ad un interesse che va al di là del valore scientifico, ad un interesse sociale, perché tocca quei temi che sono fattori di rischio per le violenze e sono fattori scatenanti le violenze. Se vi fermate un attimo a riflettere non farete fatica a vedere che la violenza nasce, in fondo, da una situazione di disuguaglianza, che sia di tipo sociale, o di tipo economico, di tutti questi tipi insieme alla disuguaglianza genere.

Normalmente la violenza di genere moltiplica gli effetti di una violenza economica o si innesta su una violenza economica. Pensiamo al recente riconoscimento all'interno della violenza di genere proprio della violenza economica, che è un elemento drammatico che costringe spesso molte donne a rimanere all'interno di una relazione abusante, maltrattante, tossica, perché non hanno mezzi e sostanze e vivono la disuguaglianza economica che non permette loro di andare via di casa.

Per cui questi fenomeni si incrociano e si intrecciano in maniera estremamente forte e sono interconnessi. Qual è o può essere, rispetto a queste cose, il ruolo che può avere l'avvocatura? L'avvocatura rivendica per sé un ruolo e una funzione sociale. Lo rivendica in maniera importante, chiedendo di essere inserita in Costituzione. Quando mi capita di parlare di queste cose, dico che noi in Costituzione ci siamo già.

Ci siamo già perché gli avvocati l'hanno scritta la Costituzione. Tanti avvocati, tanti giuristi, hanno scritto la Costituzione e tra i più importanti e conosciuti, vi è Piero Calamandrei, che voi sicuramente conoscete e avete studiato in diritto costituzionale.

Credo che noi siamo già presenti in Costituzione, siamo fortemente presenti nelle conquiste e nella rivendicazione di un'idea di società, più giusta, che abbia un processo equo che non svischi nessuno, nella funzione rieducativa della pena.

In tutti questi elementi, oltre che ovviamente nei fondamentali articoli 2 e 3 della Costituzione, io ritrovo un senso importante che è quello dell'avvocatura e dei giuristi in generale. Oggi il nostro ruolo deve essere quello della diffusione di una cultura di prevenzione e di contrasto alla violenza.

Sono due fenomeni assolutamente diversi: da una parte contrastare significa lavorare sul sociale, lavorare sulla prevenzione culturale, perché la violenza è un fenomeno culturale, come giustamente veniva richiamato poc'anzi, e la repressione di un fatto (che si è già verificato) non può né esaurire né confondersi con la prevenzione. Quando noi assistiamo a degli inasprimenti di pena quella non è prevenzione. Non ha niente a che fare con la prevenzione, la prevenzione passa attraverso un lavoro culturale, fatto nelle scuole, nelle università, nella società in generale. Vanno fatti passare dei messaggi che scardinino un sentire e un pensiero comune che, prima ancora di diventare violento, è abitudinario ed è un pensiero costante che limita in particolare le donne nelle loro aspirazioni, le giovani donne come voi siete in questa sala oggi per la maggior parte, nelle loro ambizioni, nelle loro aspirazioni. Le congela in un ruolo endofamiliare, tarpa loro le ali, impedisce di guardare di sognare e perché capita questo? Perché, in buona parte, non hanno esempi. La possibilità di riconoscersi in qualcuno che ha già fatto, ha già percorso delle strade, è fondamentale per potersi immaginare in un ruolo diverso da quello che vediamo nell'ambiente familiare; ma questo è spesso negato.

A partire dai libri di studio a scuola. Se li prendete anche solo brevemente e li scorrete, troverete che nella stragrande maggioranza dei testi, ad esempio di storia, di letteratura, di filosofia, le donne non ci sono. Non compaiono, non esistono. È come se non avessero mai pensato, mai scritto, mai dipinto, mai creato una scultura, mai lavorato nel settore medico, nella fisica, nella matematica, nel diritto, non ci sono e quindi: se non ci sono loro, perché dovrete esserci voi? Questo è il tarlo che sta nella testa di tante giovanissime donne. Ci dovete essere perché in realtà non è vero che le donne non ci fossero.

C'è una parte della storia che va riscritta dando voce alle donne: una storia che non è quella che ritrovate nei libri appunto, una storia materiale fatta di tante donne che si sono impegnate che hanno trovato uno spazio nella società.

Io faccio solo due esempi e poi vado velocemente a chiudere; che penso debbano essere presenti nella testa e nell'immaginario di ognuna

di noi. Una è Franca Viola, l'altra è Rosa Olivo. Sono due donne che hanno segnato recentemente nell'ultimo secolo, diciamo così, la storia del nostro paese. Una per essersi opposta ad un matrimonio riparatore, e aver scatenato quel movimento culturale che ha portato alla revisione e all'eliminazione di quella fattispecie dei nostri codici. L'altra è Rosa Olivo che, con la sua battaglia contro la non ammissione ad un concorso pubblico, ha portato all'abbattimento del divieto. Noi oggi siamo "dove siamo" perché queste due donne hanno aperto delle strade. Lo hanno fatto coraggiosamente. In silenzio, nel senso che il loro nome non lo troverete nei libri di storia e, invece, dovrebbe esserci. Perché nella storia di ognuna di noi, quelle due donne contano moltissimo. Bisogna costruire un *pantheon* al femminile e ricordarle queste persone costantemente, perché hanno segnato la nostra storia e ogni passo che noi facciamo lo dobbiamo in larga parte al loro coraggio.

Dobbiamo sostenere gli studi delle donne anche in quelle materie in cui oggi, penso all'ambito scientifico, è minoritaria la loro presenza. Questo è un problema serissimo in prospettiva perché avere una presenza minoritaria nei settori scientifici, ed in particolare nei settori della programmazione informatica, significa non partecipare a quel lavoro di scrittura di tutto ciò che noi useremo da domani mattina (e che usiamo in realtà già da oggi), per guardare e relazionarci al mondo. Non essere in quel processo significa che non ci sarà la voce delle donne, quindi se per caso vi capita di essere chiamate o di poter dare un contributo in questa in quest'area, fatelo assolutamente; perché oggi tende a passare il concetto che l'intelligenza artificiale per esempio, sia l'equivalente del meccano degli anni 50 per gli uomini, o del microscopio se preferite. Un settore in cui le donne venivano sistematicamente tagliate fuori perché non era considerato terreno di interesse femminile. Ed invece lo è.

Noi abbiamo da sempre immaginato il famoso tetto di cristallo: quel sistema per cui le donne non accedono ai ruoli apicali; oggi ci troviamo di fronte ad una presenza femminile importante nelle istituzioni: la Presidente del Consiglio è donna, la Segretaria del maggiore partito di opposizione è donna, la Presidente della Banca Centrale Europea è donna, la Presidente della Commissione Europea è donna.

Si potrebbe essere tentati di immaginare che le istituzioni di parità non servano più, perché quel traguardo è raggiunto. Io mi permetto, dal mio piccolissimo, di dire che sono personalmente molto contenta che ci siano tante figure femminili di così diversa estrazione politica

e lavorativa ma non guardo soltanto all'apice, alla possibilità che si conquisti il vertice.

Il problema è che quell'eguaglianza deve essere percepita fin nelle parti più lontane dal vertice della società. Tutte le donne devono avere le stesse possibilità di accesso: perché non necessariamente corrisponde alla ambizione personale una carriera così impegnativa e intensa.

Posso non avere l'ambizione di essere un supereroe o di essere bravissima, capacissima, e quindi di farcela a prescindere da tutto contro tutti eccetera, e, tuttavia, vorrei poter dire a tutte voi, che voi vivrete una vita normale in condizioni di parità; perché questa oggi è la rivoluzione. Qualche donna arriva al vertice, non abbastanza ancora, però qualche donna arriva al vertice. Il problema è garantire la filiera e permettere anche alle donne che non hanno quell'aspirazione, o che comunque non avranno quel percorso, di vivere degnamente la loro esistenza.

Grazie.

II. Rispondendo alla domanda, noi dentro l'Ordine ci siamo e credo che ci siamo anche in maniera propositiva e che si fa sentire, che lavora, anche perché abbiamo un Ordine che collabora molto con il Comitato Pari Opportunità.

Questo favorisce sicuramente il lavoro che dobbiamo fare. Voglio ringraziare la dottoressa Lavezzaro perché ha dato uno spaccato importante e bello dell'essere donna quando si svolge un lavoro non sempre ritenuto "per donne". Partendo da queste considerazioni e ringraziando l'Università per aver organizzato questo momento di riflessione che, lo dico senza piaggeria, mi ha colpito moltissimo perché ho trovato e non me lo aspettavo, una generazione *nuova* di donne e di uomini che si occupano di politiche di genere, con approcci e prospettive diverse, e penso che sia veramente un investimento importante che è stato fatto e di cui si vede il frutto.

Oggi vorrei dedicare qualche parola al ruolo degli organismi di parità.

Io ne presiedo uno e spesso capita di dover rispondere a questa domanda: ma insomma a che cosa servono gli organismi di parità? Quello che presiedo io è il Comitato Pari Opportunità del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

A che cosa servono dunque i comitati e anche gli altri organismi? Apparentemente a poco, nel senso che quello che ci restituiscono i media

sono situazioni nelle quali c'è l'apparenza del raggiungimento di una parità. Oggi abbiamo, lo dicevo già ieri nei saluti, una presenza femminile importante nelle istituzioni; la Presidente del Consiglio è donna, la Segretaria del più grande partito di opposizione è donna, la Presidente della BCE è una donna, della Commissione Europea è una donna; significa che una parte di quel famoso tetto di cristallo è stata scalfito, e io sono felicissima di questo fatto, perché significa che pur con percorsi molto differenti tra loro, finalmente abbiamo fatto un passo avanti, importante.

Li abbiamo fatti tutti i passi che erano da fare? Nel senso sono sufficienti per ritenere concluso il percorso degli organismi di parità? Ecco, su questo io mi permetto di dire che c'è spesso una semplificazione ed un errore di prospettiva, che risponde peraltro, ad una costruzione molto stereotipata della storia, un po' maschile, permettetemi di dirlo. Perché questa costruzione riconosce, vede, identifica, come significative ed importanti, soltanto le figure apicali. Il re, i primi ministri, i condottieri, gli eroi di guerra, una narrazione al maschile, non perché menziona soltanto uomini, piuttosto perché dà conto soltanto dei destini della classe dirigente di un paese. E della classe dirigente, fino ad adesso, hanno fatto parte prevalentemente gli uomini. Gli storici, a questo riguardo, hanno identificato questo modo di raccontare la storia con un'espressione francese che è *histoire bataille* cioè l'identificazione dei momenti storici nelle battaglie, negli eventi particolari, e ovviamente i protagonisti di questi eventi particolari erano solo uomini, neanche a dirlo. Una predilezione quindi per una dimensione politico-istituzionale e militare della storia che ha schiacciato la storia sulla storia politica e militare. Questo modello ovviamente non presta nessuna attenzione alle persone comuni e tra le persone comuni non presta attenzione alle donne. Tuttavia le donne nella storia ci sono e ci sono state: hanno scritto, hanno dipinto, hanno creato sculture, hanno vissuto, sono state impegnate in tutti i settori, sono presenti nella vita quotidiana, nella vita sociale, nella costruzione di piccole e grandi conquiste. Per queste donne, le tante studentesse, lavoratrici, libere professioniste, artiste, disoccupate, per queste donne la parità c'è? C'è completamente? Esiste la parità per tutte le donne, non soltanto per quelle straordinarie che hanno fatto un percorso straordinario, tra mille difficoltà; io lo riconosco a tutte quelle che ho indicato prima, non era certamente un percorso facile per nessuna di loro, ci sono riuscite e in questo sono sicuramente donne estremamente capaci e con una vita straordinaria.

E tuttavia, non sempre le persone hanno l'aspirazione ad avere una vita di questo tipo. Qualche volta hanno l'aspirazione semplicemente a vivere una vita normale e la verifica della parità va fatta sulla vita di tutti quanti noi; quindi non soltanto la Presidente della Commissione Europea o la Direttrice della BCE no, va parametrata su tutte e tutti: su chi fa l'insegnante, su chi il lavoro non ce l'ha, su chi non lo cerca il lavoro, su chi è una studentessa come voi. Perché il problema è proprio questo, cioè se la parità è raggiunta al vertice, come oggi sembrerebbe, è raggiunta anche in maniera diffusa nella società? Possiamo considerare sufficiente per superare la necessità degli organismi di parità il fatto di avere ottenuto degli importantissimi punti e traguardi nella costruzione anche dell'immagine collettiva delle donne? Io penso di no e penso che gli organismi di parità servano ancora proprio a questo.

Ed è tanto vero il fatto che non siamo pronti e non dobbiamo rinunciare agli organismi di parità, che l'Unione Europea a maggio di quest'anno – un intervento prima richiamava queste due direttive – ha emanato due direttive, la dir. (UE) 2024/1499 e la dir. (UE) 2024/1500, che hanno l'obiettivo di rafforzare gli organismi di parità e lo fanno stabilendo, nella prospettiva europea, le condizioni minime con cui devono funzionare gli organismi di parità. E perché la Unione Europea ha ritenuto necessario questo intervento? Lo fa per un motivo banalissimo, perché osserva nella parte introduttiva di queste due direttive, che non ovunque in Europa vi è lo stesso livello di tutela delle donne, non vi è lo stesso livello di tutela delle persone con disabilità o che subiscono discriminazioni per ragione di razza e orientamento sessuale. E allora le stabilisce l'Unione Europea le condizioni minime e ci dice che per essere funzionanti questi organismi devono avere competenze rafforzate, devono avere un'indipendenza, cioè non devono subire l'influsso da parte di nessuno, vi deve essere un obbligo di dare risorse importanti e commisurate al lavoro che devono fare agli organismi di parità. Vi deve essere un obbligo di consultazione degli organismi di parità da parte degli enti istituzionali e un potere d'indagine.

Questa è la strada che l'Unione Europea traccia per un corretto funzionamento degli organismi di parità e dal mio punto di vista, trovo che siano indicazioni assolutamente corrette e importanti; le ritroviamo tutti i giorni, l'indipendenza, la possibilità di avere delle risorse economiche per fare qualche cosa, sono fondamentali. Nes-

suno cammina senza risorse economiche. Ci può essere molta buona volontà nel far funzionare gli organismi di parità ma le risorse economiche e la possibilità di decidere che cosa si spende e come si spende è fondamentale. L'Unione punta proprio sulla migliore efficacia degli organismi di parità per abbattere le discriminazioni. Vi sono infatti troppe differenze tra gli stati che pregiudicano quella possibilità che l'Unione considera sempre come l'obiettivo centrale che è quello di dare pari diritti a tutte e tutti in qualunque degli stati ci si trovi. E allora che cosa ricaviamo da questo? Che gli organismi di parità sono fondamentali nella costruzione del percorso di attuazione, nel nostro paese in particolare, del secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, perché non soltanto presidiano ma svolgono un'azione positiva, consentono un lavoro sul territorio.

Permettetemi di chiudere con un brevissimo riferimento a quello che quest'anno in Italia è stato probabilmente il film più visto e osannato, "*C'è ancora domani*" di Paola Cortellesi. Questo che è un film dedicato al grande pubblico, ha avuto il merito e la capacità di sollevare l'attenzione su alcuni punti importanti della vita delle donne, della costruzione dell'autonomia delle donne nel nostro paese. Ad esempio il fatto che vi fosse, purtroppo, un'abitudine alle violenze intra familiari diffusa. Quando viene fuori nel film questa violenza? Viene fuori nel momento in cui la protagonista teme non per sé ma per la figlia.

Chi si occupa di violenze sa bene che questo è esattamente quello che succede: una donna va dall'avvocato non quando teme per sé quasi ma quando entrano in gioco i figli, quando pensa, immagina, intuisce, oppure vede che la violenza si sta dirigendo nei confronti dei figli e allora scatta un dovere di protezione e forse anche una giustificazione mentale nel decidere di fare quella denuncia, che tanto costa quando riguarda solo lei.

Una denuncia che non si trova il coraggio di fare, non si trova la forza di superare uno stereotipo pesantissimo che vuole la donna dentro quel rapporto fino all'ultimo, fino alla fine: fino al sacrificio più importante, quello della vita. Quando questa situazione va a toccare i figli e allora cambia il discorso. Si trova quella determinazione, sperabilmente un momento prima che capitino un disastro, e si prova ad uscire da quella situazione. Ecco, in questo film è evidentissimo come questo sia il percorso di molte donne.

E poi l'accento su un altro punto fondamentale: il voto come possibilità di cambiamento che, a prescindere da come la si pensi, da che

idea uno possa avere del mondo e della politica, significa una cosa sola: che l'antidoto rispetto alla violenza è sempre la partecipazione, a qualunque livello, in qualunque modo, comunque la pensiamo e la pensiate, l'unica maniera per portare la voce delle donne dentro le istituzioni e quindi fare quel percorso di uscita dalla violenza individuale e collettiva, è partecipare. E quel film lo chiarisce in maniera incredibilmente importante ed efficace. Io penso che dobbiamo guardare a tutto quello che capita nel nostro paese e ai fenomeni di violenza che lo attraversano, non come ad un'emergenza, come ad un fatto casuale, perché se lo guardiamo così non riusciamo ad affrontarlo, ma anche attraverso il ricorso agli organismi di parità, vederlo per quello che è. Purtroppo, un fenomeno strutturale, fortemente connaturato nella società, che si nutre degli stereotipi che tutti quanti abbiamo da praticamente appena nati, ma che, come tutti i fatti umani, non è invincibile. Grazie.

APPENDICI

APPENDICE A Genere e rappresentanza

Report fonti normative nazionali e regionali

Estremi	Parole chiave	Informazioni supplementari
Art. 51 Cost.	Uguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche	A seguito della modifica costituzionale intervenuta con l. cost. n. 1/2003 (v. <i>infra</i>), l'articolo stabilisce che tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.
Legge cost. n. 2 del 31 gennaio 2001	Parità di accesso alla rappresentanza politica a livello regionale	Impone alle leggi elettorali delle Regioni a statuto speciale di promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali.
Legge cost. n. 1 del 30 maggio 2003	Impegno dello Stato a garantire la parità di accesso alle cariche elettive	Si stabilisce l'obbligo positivo del legislatore statale e regionale di introdurre, nella disciplina elettorale, misure finalizzate a garantire il riequilibrio di genere.
Legge n. 81 del 25 marzo 1993 in materia di <i>Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale</i>	Liste dei candidati – Rappresentanza dei due sessi	La disciplina prevedeva che per l'elezione dei consigli comunali, nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti rispetto all'altro; nei comuni con popolazione oltre i 15.000 abitanti, in misura superiore ai due terzi. La Corte costituzionale, con sentenza n. 422/1995 (su cui v. <i>infra</i>) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, ult. periodo, che stabiliva che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi.
Legge n. 276 del 4 agosto 1993, recante <i>Norme per l'elezione del Senato della Repubblica</i> , art. 1	Equilibrio tra i generi	Stabilisce che il Senato è eletto a suffragio universale, favorendo l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini.
Legge n. 277 del 4 agosto 1993, recante <i>Modifiche all'articolo 4, secondo comma, n. 2, ultimo periodo del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 di approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati</i> , art. 1	Misure a sostegno della rappresentanza nelle liste di candidati alle elezioni politiche	La disciplina prevedeva, al fine di favorire la rappresentanza femminile negli organi elettivi, che le liste recanti più di un nome fossero formate da candidati e candidate, in ordine alternato (v. <i>infra</i> , sent. Corte cost. n. 422/1995, che ha dichiarato l'illegittimità della misura che introduceva un requisito di candidabilità considerato contrario agli artt. 3 e 51 Cost.).
Legge n. 157 del 3 giugno 1999, recante <i>Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione</i>	Misura volta all'incremento della partecipazione femminile all'attività di partito	Impegna i partiti destinatari di fondi pubblici a riservarne una quota pari al 5 per cento dei rimborsi ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione femminile alla vita politica, con obblighi di rendiconto nell'ambito dei documenti contabili.

<i>volontaria ai movimenti e partiti politici, art. 3</i>		
Legge n. 215 del 23 novembre 2012, recante <i>Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni</i>	Misure varie di riequilibrio delle rappresentanze di genere	Per l'elezione dei consigli comunali nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, la legge prevede la quota di lista, per cui nessuno dei due sessi può essere rappresentato in numero superiore ai due terzi, e l'introduzione della doppia preferenza di genere. Il rispetto del vincolo della quota di lista è sanzionato con la cancellazione a opera della commissione elettorale dei candidati eccedenti la quota di due terzi per il genere di appartenenza a partire dall'ultimo sino a ripristinare detta quota. Per l'elezione dei consigli comunali in comuni con meno di 5.000 abitanti, non è prevista né la doppia preferenza di genere, né la quota di lista, sicché l'unica norma di promozione del riequilibrio risulta essere quella generale, secondo cui «nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi» (v. <i>infra</i> , sent. Corte cost. n. 62/2022).
Legge regionale n. 29 del 20 marzo 1951, art. 14, come mod. dalla L.R. n. 7 del 2005, della Regione Sicilia	Riequilibrio di genere – Ordine alternato nella lista regionale – Quota di lista per quella provinciale	Prevede che tutti i candidati di ogni lista regionale dopo il capolista devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne; una lista provinciale non può includere un numero di candidati dello stesso sesso superiore a due terzi del numero dei candidati da eleggere nel collegio.
Legge regionale n. 3 del 12 gennaio 1993, art. 3-bis, come mod. da ultimo dalla L.R. n. 7 del 2019, della Regione Valle d'Aosta	Riequilibrio di genere – Quota di lista	Prevede che in ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale ogni genere non può essere rappresentato in misura inferiore al 35 per cento, arrotondato all'unità superiore, pena la riduzione al limite prescritto delle liste contenenti un numero di candidati superiore al numero massimo prescritto, cancellando gli ultimi nomi, e la dichiarazione di non validità delle liste che non corrispondano alle predette condizioni (art. 9, comma 1, L.R. 3 del 1993 come modificato da ultimo dalla L.R. 16 del 2017).
Legge regionale n. 27 del 16 dicembre 2004, art. 9, comma 6, come mod. da L.R. n. 36 del 2019 della Regione Marche	Riequilibrio di genere – Quota di lista	Individua il limite minimo, per cui nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento dei candidati presentati, con arrotondamento all'unità superiore in caso di decimale.
Legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2005, art. 1, comma 6, come mod. da L.R. n. 17 del 2020, della Regione Calabria	Riequilibrio di genere – Quota di lista	Prevede che, in ogni lista circoscrizionale, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati.
Legge regionale n. 2 del 13 gennaio 2005, art. 3, comma 2, come mod. da L.R. n. 10 del 2017, della Regione Lazio	Riequilibrio di genere – Quota di lista in egual misura	Dispone che in ogni lista circoscrizionale i rappresentanti di ciascun genere devono essere presenti in misura eguale, se il numero dei candidati è pari.
Legge regionale n. 2 del 9 febbraio 2005, art. 8, comma 13, della Regione Puglia	Riequilibrio di genere – Quota di lista	Prevede che, in ogni lista circoscrizionale, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati.
Legge regionale n. 17 del 18 giugno 2007, art. 23, della Regione Friuli-Venezia Giulia	Riequilibrio di genere – Quota di lista – Ordine alternato di lista – Misure incentivanti e penalizzanti	Prevede che ogni lista circoscrizionale deve contenere, a pena di esclusione, non più del 60 per cento di candidati dello stesso genere; nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato; al fine di promuovere le pari opportunità, la legge statutaria prevede inoltre forme di

		incentivazione o penalizzazione nel riparto delle risorse spettanti ai gruppi consiliari (è considerato sottorappresentato quello dei due generi che, in Consiglio, è rappresentato da meno di un terzo dei componenti).
Legge regionale n. 4 del 27 marzo 2009, art. 4, comma 3, della Regione Campania	Riequilibrio di genere – Doppia preferenza	Consente all'elettore di esprimere uno o due voti di preferenza, ma in caso di espressione della seconda preferenza questa deve riguardare un candidato di genere diverso rispetto al primo, a pena dell'annullamento della seconda preferenza espressa.
Legge regionale n. 5 del 16 gennaio 2012, art. 13, comma 6, della Regione Veneto	Riequilibrio di genere – Quota di lista in egual misura – Ordine alternato di genere nelle liste	Dispone che in ogni lista circoscrizionale i rappresentanti di ciascun genere devono essere presenti in misura eguale, se il numero dei candidati è pari, e prevede che le liste debbano essere composte seguendo l'ordine alternato di genere.
Legge regionale n. 17 del 31 ottobre 2012, art. 1, comma 11, come mod. da L. 38 del 2017, della Regione Lombardia	Riequilibrio di genere – Ordine alternato di lista	Prevede che le liste debbano essere composte seguendo l'ordine alternato di genere.
Legge regionale n. 9 del 9 gennaio 2013, art. 1, comma 4 della Regione Abruzzo	Riequilibrio di genere – Quota di lista	Prevede che, in ogni lista circoscrizionale, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati.
Legge regionale n. 21 del 23 luglio 2014, art. 8, della Regione Emilia-Romagna	Riequilibrio di genere – Quota di lista in egual misura	Dispone che in ogni lista circoscrizionale i rappresentanti di ciascun genere devono essere presenti in misura eguale, se il numero dei candidati è pari.
Legge regionale n. 51 del 26 settembre 2014, art. 8, comma 6, della Regione Toscana	Riequilibrio di genere – Ordine alternato di lista	Prevede che le liste debbano essere composte seguendo l'ordine alternato di genere.
Legge regionale n. 4 del 23 febbraio 2015, art. 9, della Regione Umbria	Riequilibrio di genere – Quota di lista	Prevede che, in ogni lista circoscrizionale, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati.
Legge provinciale n. 14 del 19 settembre 2017, art. 16, comma 8, della Provincia Autonoma di Bolzano	Riequilibrio di genere – Quota di lista – Cancellazione automatica dei candidati in eccedenza	Prevede che in ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi del numero dei candidati della lista, con eventuale arrotondamento all'unità più prossima; nella lista in cui non venga rispettata tale quota, sono cancellati i nominativi dei candidati che eccedono la quota prevista.
Legge regionale n. 20 del 5 dicembre 2017, art. 7, della Regione Molise	Riequilibrio di genere – Quota di lista	Prevede che, in ogni lista circoscrizionale, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati.
Legge regionale statutaria n. 1 del 20 marzo 2018, artt. 4, 9 e 9-bis, della Regione Autonoma della Sardegna	Riequilibrio di genere – Quota di lista – Doppia preferenza di genere – Rappresentanza di entrambi i generi in fase di campagna elettorale	Prevedono che in ciascuna lista circoscrizionale ogni genere è rappresentato in misura eguale; nel caso di lista circoscrizionale con due soli componenti, a pena di esclusione, devono essere rappresentati entrambi i generi (art. 4); è prevista la doppia preferenza di genere (art. 9, comma 4) e vi sono specifiche disposizioni per la campagna elettorale, che impegnano i soggetti politici ad assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e nei messaggi autogestiti, e a garantire che siano messi in risalto, con

		pari evidenza, i candidati di entrambi i generi nelle liste presentate (art. 9-bis).
Legge regionale n. 20 del 20 agosto 2018, art. 3, comma 3, della Regione Basilicata	Riequilibrio di genere – Quota di lista	Prevede che, in ogni lista circoscrizionale, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati.
Legge regionale n. 18 del 21 luglio 2020, art. 6, comma 2, della Regione Liguria	Riequilibrio di genere – Quota di lista	Prevede che, in ogni lista circoscrizionale, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati.
Legge regionale n. 12 del 19 luglio 2023, art. 14, commi 2 e 3, della Regione Piemonte	Riequilibrio di genere – Quota di lista	Prevede che, in ogni lista circoscrizionale, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento dei candidati.

Report fonti normative sovranazionali e di altre tradizioni giuridiche europee

Estremi	Data	Fonte	Parole chiave	Informazioni supplementari
Convenzione sui diritti politici delle donne	31 marzo 1953	Nazioni Unite	Uguaglianza nell'elettorato attivo e passivo	Prevede per le donne il diritto di votare e di essere elette in condizioni di parità con gli uomini.
Artt. 3 e 7 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW)	18 dicembre 1979	Nazioni Unite	Avanzamento negli organi di rappresentanza – Partecipazione delle donne alla vita politica	La Convenzione fornisce la base per realizzare la parità tra la donna e l'uomo, assicurando pari accesso e pari opportunità alle donne nella vita politica e pubblica, tra cui il diritto di voto e di eleggibilità.
Art. 23 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea	7 dicembre 2000	Unione europea	Parità – Adozione di misure a favore del sesso sottorappresentato	Assicura l'eguaglianza tra uomini e donne in tutti i campi, compreso il settore della rappresentanza politica.
Legge n. 88-227 sulla Trasparenza finanziaria della vita politica	11 marzo 1988	Francia	Eguaglianza tra candidati uomini e donne nello stesso partito	È prevista una misura volta a favorire parità di accesso di donne e uomini candidati con lo stesso partito o gruppo politico, applicandosi in caso contrario una riduzione del finanziamento pubblico. In particolare, se la differenza tra il numero di candidati di un partito o gruppo politico di ciascun sesso è superiore al 2 per cento, la prima <i>tranche</i> del finanziamento pubblico al partito o gruppo politico è ridotta in misura pari al 150 per cento della predetta differenza.
Legge cost. francese, n. 1988-569, relativa all'Eguaglianza tra le donne e gli uomini	8 luglio 1988	Francia	Parità di accesso alle cariche elettive	Favorisce l'eguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive.
Legge n. 2000-493, sull'Equo accesso	6 giugno 2000	Francia	Parità di accesso alle cariche elettive	Essa disciplina l'obbligo, in capo alle formazioni politiche, di presentare un numero eguale

delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle cariche elettive			– Riduzione delle sovvenzioni al partito in caso di inosservanza	di donne e di uomini negli scrutini di lista e la diminuzione della dotazione finanziaria per quei partiti che non rispettino il principio di parità nella designazione delle candidature.
Legge cost. francese, n. 2008-724, di Modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica	23 luglio 2008	Francia	Equo accesso alle cariche elettive	Previsione del secondo comma dell'art. 1 Cost. francese, secondo cui «la legge favorisce l'eguaglianza nell'accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive, così come nelle responsabilità professionali e sociali».
Legge 17 giugno 2002, che garantisce una presenza paritaria di uomini e donne nelle liste dei candidati alle elezioni del Parlamento europeo	17 giugno 2002	Belgio	Eguaglianza nelle liste dei candidati	Stabilisce la rappresentanza tendenzialmente paritaria dei due sessi all'interno delle liste (lo scarto tra i candidati dei due sessi non può essere superiore a uno) e prevede che i due primi candidati di ciascuna lista debbano essere di sessi differenti.
Art. 3, comma 2, della Legge fondamentale tedesca	27 ottobre 1994 (Legge di modifica)	Germania	Eguaglianza tra i generi	A seguito della modifica costituzionale intervenuta con la legge n. 3146/1994, l'articolo prevede che gli uomini e le donne sono equiparati nei loro diritti; lo Stato promuove la effettiva attuazione della equiparazione di donne e uomini e agisce per l'eliminazione delle situazioni esistenti di svantaggio.
<i>Sex discrimination (Election candidates) Act</i>	2002	Gran Bretagna	Misura di riequilibrio di genere	Permette ai partiti politici di adottare, nell'ambito della selezione dei candidati per le consultazioni elettorali, misure volte a ridurre la disparità numerica fra eletti ed elette.
Legge n. 3/2007 per l'uguaglianza effettiva tra donne e uomini	22 marzo 2007	Spagna	Rappresentanza minima	Nelle liste dei candidati per l'elezione al Congresso dei deputati, dei rappresentanti spagnoli al Parlamento europeo, nonché per le elezioni regionali e locali, deve essere prevista una rappresentanza minima del 40 per cento per sesso, con esclusione delle elezioni negli enti locali con 3.000 abitanti. Le liste dei partiti che non rispettano le quote previste sono respinte dalla Commissione elettorale provinciale, che dà ai partiti un breve periodo di tempo utile a correggere le liste.
Art. 109 della Costituzione portoghese	20 settembre 1997 (Legge di modifica)	Portogallo	Misure per la partecipazione politica delle donne	La revisione costituzionale ha considerato la partecipazione diretta e attiva di uomini e donne alla vita politica come strumento fondamentale di consolidamento del sistema democratico e ha assegnato allo Stato il compito di promuovere l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti civili e politici e la non discriminazione in funzione del sesso nell'accesso alle cariche politiche.
Legge n. 3/2006 sulla Parità	21 agosto 2006	Portogallo	Rappresentanza minima – Riduzione delle sovvenzioni al partito	Stabilisce espressamente che nelle liste dei candidati per l'elezione dell'Assemblea della Repubblica, dei rappresentanti portoghesi al Parlamento europeo e per le elezioni locali deve essere prevista una rappresentanza minima del 33,3 per cento per ciascun sesso. Prevede altresì

			in caso di inosservanza	che le liste plurinominali non possono contenere più di due candidati dello stesso sesso collocati consecutivamente in ordine di lista. La legge dispone apposite sanzioni in caso di inosservanza delle suddette disposizioni, consistenti nella riduzione delle sovvenzioni per le campagne elettorali.
--	--	--	-------------------------	---

Report giurisprudenza nazionale

Provvedimento	Estremi	Autorità giudiziaria	Codice identificatore	Parole chiave	Principio di diritto
Sentenza	12 dicembre 1906	Corte di cassazione		Elettorato attivo – Riconoscimento del diritto di voto	A fronte dell'iscrizione di diverse donne nelle liste elettorali, la Corte d'Appello di Ancona, in assenza di un esplicito divieto, si espresse favorevolmente, respingendo il ricorso presentato dal Procuratore del Re. La Cassazione ribaltò la sentenza, ribadendo il principio auto-evidente dell'estraneità delle donne alla vita politica dello Stato.
Sentenza	n. 33 del 13 maggio 1960	Corte costituzionale	ECLI:IT: COST:1960:33	Esclusione delle donne dagli uffici pubblici che prevedono l'esercizio di poteri politici – Violazione del principio di uguaglianza	Nella norma dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, che esclude le donne da tutti gli uffici pubblici che importano l'esercizio di diritti e potestà politiche, il sesso femminile è assunto come tale, non già a requisito di idoneità attitudinale, ma a fondamento di incapacità o minore capacità per una categoria di uffici amplissima e di incerta definizione, come regola generale e non in via di eccezione con riferimento concreto a particolari situazioni. La norma è dichiarata incostituzionale per contrasto col principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 e, per quanto riguarda l'accesso agli uffici pubblici, nell'art. 51 Cost.
Sentenza	n. 422 del 6 settembre 1995	Corte costituzionale	ECLI:IT: COST:1995:422	Rappresentanza politica – Misure di riequilibrio di genere non coerenti con il principio di uguaglianza – Discriminazione in base al sesso	Dichiara l'illegittimità costituzionale di misure promozionali della presenza femminile negli organi politici elettivi e, in particolare della norma che stabiliva che, nelle liste dei candidati per l'elezione del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale, del consiglio provinciale, nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore a due terzi. Secondo la Corte, in materia elettorale trova applicazione

					soltanto l'eguaglianza in senso formale.
Sentenza	n. 49 del 10 febbraio 2003	Corte costituzionale	ECLI:IT:COST:2003:49	Rappresentanza di entrambi i sessi	Si esprime nel senso della legittimità delle norme della legge regionale n. 21/2002 della Valle d'Aosta che, incidendo sulla formazione delle liste da parte dei partiti, garantivano la rappresentanza di entrambi i sessi.
Sentenza	n. 4 del 14 gennaio 2010	Corte costituzionale	ECLI:IT:COST:2010:4	Rappresentanza politica – Sotto-rappresentanza delle donne – Incidenza di preclusioni formali – Incidenza dei fattori culturali, economici, sociali	Si esprime nel senso della legittimità costituzionale della legge regionale n. 4/2009 della Regione Campania che prevedeva misure volte a dare effettività al principio di uguaglianza, senza introdurre strumenti in grado di incidere direttamente o indirettamente sull'esito delle scelte elettorali dei cittadini, a differenza dei meccanismi censurati con la sent. Corte cost., n. 422/1995.
Sentenza	n. 81 del 2 aprile 2012	Corte costituzionale	ECLI:IT:COST:2012:81	Principio della parità di genere e della equilibrata presenza di uomini e donne nella formazione degli organi e degli uffici regionali – Vincolo giuridico al potere di nomina degli assessori – Sindacabilità dell'atto politico	Benché nel caso in rilievo venga dichiarata l'inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione, la Corte afferma che l'estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota l'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto dei quali costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle appropriate sedi giurisdizionali. La nomina degli assessori da parte del Presidente della Giunta regionale è discrezionale, ma lo statuto prescrive che gli assessori siano nominati nel pieno rispetto del principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini (art. 46, comma 3, dello statuto della Regione Campania), di talché la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone.
Sentenza	n. 62 del 25 gennaio 2022	Corte costituzionale	ECLI:IT:COST:2022:62		Viene dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3- <i>bis</i> , del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e 30, comma 1, lettere d- <i>bis</i>) ed e), del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Il citato art. 71, comma 3- <i>bis</i> , pur non potendo che essere interpretato nel senso di operare per tutti i comuni con meno di 15.000 abitanti, e quindi anche per quelli con popolazione inferiore a 5.000, per i quali, dunque, si devono ritenere non ammesse liste di candidati appartenenti

					a un solo sesso, costituisce minimale misura di promozione che non risulta assistita da alcun rimedio per il caso di violazione dell'obbligo: ciò che rende la misura stessa del tutto ineffettiva e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, comma 1, Cost.
--	--	--	--	--	---

Report giurisprudenza sovranazionale e di altre tradizioni giuridiche europee

Provvedimento	Data	Autorità giudiziaria	Parole chiave	Principio di diritto
Sentenza del Consiglio Costituzionale n. 82-146 DC	18 novembre 1982	Consiglio Costituzionale francese	Eliminazione della distinzione tra i candidati in ragione del sesso	Il Consiglio ha dichiarato incostituzionale l'art. 260- <i>bis</i> del Codice elettorale, che prevedeva che le liste di candidati non potessero avere più del 75 per cento di candidati dello stesso sesso perché la qualità di cittadino comporta il diritto di voto e di eleggibilità identici a tutti coloro i quali non siano esclusi per ragioni di età, di incapacità o di nazionalità, o per una ragione intesa a conservare la libertà di elezione o l'indipendenza dell'eletto e tali principi di valore costituzionale escludono qualunque divisione in categorie degli elettori e dei candidati.

Report altri documenti

Documento	Data	Fonte	Parole chiave	Informazioni supplementari
<i>Global Gender Gap</i>	Giugno 2025	World Economic Forum	Disparità di genere nel settore della politica	Nel ranking mondiale, l'Italia, per la voce <i>political empowerment</i> femminile, si colloca al 65° posto.
<i>Global Gender Gap</i>	Giugno 2024	World Economic Forum	Disparità di genere nel settore della politica	Nel ranking mondiale, l'Italia, per la voce <i>political empowerment</i> femminile, si colloca al 67° posto.
Osservazioni all'Italia del Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione contro la donna	19 febbraio 2024	Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione contro la donna (CEDAW)	Rappresentanza femminile nelle Camere del Parlamento – Diminuzione – Necessità di una strategia	Il Comitato ha espresso preoccupazione per il fatto che la rappresentanza femminile sia al Senato sia alla Camera dei deputati sia diminuita dopo le elezioni del 2022 e che le donne continuino a essere significativamente sottorappresentate come presidenti di commissioni parlamentari e come ministri. Il Comitato ha raccomandato all'Italia di definire una strategia per garantire la parità di genere tra uomini e donne in tutti i settori della vita politica e pubblica e di fornire alle donne una formazione sulle capacità di leadership, sulle campagne elettorali e sulla costruzione

				dei collegi elettorali per prepararle a candidarsi a tutti i livelli di governo.
<i>Gender Equality Index 2024</i>	2024	European Institute of Gender Equality (EIGE)	<i>Empowerment</i> femminile nella politica	Misura la parità di genere nelle posizioni decisionali in tutte le sfere politiche, economiche e sociali. L'indicatore del potere politico esamina la rappresentanza di donne e uomini nei parlamenti nazionali, nel governo e nelle assemblee regionali/locali.
Rapporto <i>Parità ro cercando</i> , documento di analisi n. 30	8 marzo 2023	Ufficio valutazione impatto, Senato della Repubblica	Donne in carica – Rappresentanza di genere – Parlamento ed enti locali	Disamina storica e statistica della rappresentanza femminile nelle varie cariche istituzionali.
Risoluzione n. 169	1988	Parlamento europeo	Quote di riserva nella composizione dei partiti politici	Atto di indirizzo con cui i partiti politici sono stati invitati a stabilire quote di riserva per le candidature femminili.
Risoluzione n. B5-0180	2000	Parlamento europeo	Equa presenza di donne e uomini in tutte le istituzioni	Ha sollecitato gli Stati membri a adoperarsi attivamente per conseguire una più equa presenza di donne e uomini in tutte le istituzioni e per contrastare la persistente sottorappresentanza delle donne nei settori chiave dell'agire politico, economico e sociale, evidenziando come l'applicazione di quote in quanto misura transitoria contribuisce a riequilibrare la partecipazione alla vita politica.

APPENDICE B

Genere e famiglia

Report fonti normative nazionali

Estremi	Parole chiave	Informazioni supplementari
Art. 144 c.c.	Indirizzo della vita familiare e residenza della famiglia – Potestà maritale	Con la Riforma del diritto di famiglia, alla visione del marito come capo della famiglia è stata sostituita una concezione paritaria della vita familiare: la moglie non segue più la condizione civile del marito né è obbligata ad assumerne il cognome e la residenza della famiglia è concordata da entrambi i coniugi.
Art. 143- <i>bis</i> c.c.	Cognome della moglie	Sebbene la norma preveda un dovere di assunzione del cognome del marito in aggiunta al proprio, l'interpretazione corrente vede attribuita alla donna una mera facoltà. Persiste un profilo di discriminazione nella circostanza che la disposizione non riguardi anche la posizione del marito.
Art. 262 c.c.	Riconoscimento del figlio da entrambi i genitori – Attribuzione automatica del cognome paterno	Con riguardo al riconoscimento del figlio naturale, prevede l'acquisto del cognome paterno nell'ipotesi in cui vi sia riconoscimento contestuale da parte dei genitori. La disciplina è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui prevede l'attribuzione del cognome paterno anziché di quello di entrambi (v. <i>infra</i> , sent. Corte cost. n. 131/2022). Il figlio già riconosciuto da uno dei genitori, al successivo riconoscimento, può decidere se assumere anche il cognome del secondo aggiungendolo o sostituendolo a quello originario.
Art. 299 c.c.	Adozione del maggiorenne – Attribuzione automatica del cognome paterno	Nell'ambito dell'adozione del maggiorenne, l'adottato acquista il cognome del marito.
D.P.R. n. 396/2000, come successivamente modificato da d.P.R. 13 marzo 2012, n. 54, art. 89	Aggiunta del cognome materno – Procedimento amministrativo su istanza di parte	Possibilità di aggiungere il cognome materno mediante modifica del cognome originariamente attribuito su richiesta motivata al Prefetto.
Legge n. 898 del 1° dicembre 1970, recante la <i>Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio</i>	Divorzio	Introduzione della disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio.
Legge n. 151 del 19 maggio 1975, <i>Riforma del diritto di famiglia</i>	Riforma del diritto di famiglia	
D. lgs. n. 154 del 28 dicembre 2013, sulla <i>Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219</i>	Filiazione – Unicità dello stato di figlio	Attuazione della legge-delega 10 dicembre 2012, n. 219, recante disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali.

Legge n. 76 del 20 maggio 2016, in materia di <i>Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze</i>	Unioni civili	Introduzione della disciplina delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e della disciplina delle convivenze.
Legge n. 4 del 11 gennaio 2018, recante <i>Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici</i> , art. 13	Cambio del cognome per gli orfani delle vittime di crimini domestici	I figli delle vittime di omicidio possono chiedere la modificazione del proprio cognome laddove coincida con quello del genitore condannato in via definitiva.

Report fonti normative sovranazionali e di altre tradizioni giuridiche europee

Estremi	Fonte	Parole chiave	Informazioni supplementari
Art. 81, § 3, TFUE	Unione europea	Cooperazione giudiziaria in materia civile – Procedura legislativa speciale	Assegna la competenza in materia di misure relative al diritto di famiglia, aventi implicazioni transnazionali, al Consiglio, che delibera secondo la procedura speciale, previa consultazione del Parlamento europeo.
Art. 16 della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) del 19 dicembre 1979	Nazioni Unite	Parità tra uomo e donna nel matrimonio e nei rapporti familiari – Scelta del cognome	Gli Stati firmatari prendono tutte le misure adeguate a eliminare la discriminazione nei confronti della donna in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari. Garantiscono la libertà matrimoniale e la parità nei diritti, compresa la scelta del cognome.
Convenzione sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989	Nazioni Unite	Diritti dei bambini – Diritto al rapporto diretto con i genitori – Protezione da tutte le forme di abuso – Superiore interesse del minore – Misure di sostegno ai genitori	L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, la quale ha sancito per la prima volta a livello internazionale che tutti i bambini hanno i diritti alla sopravvivenza, allo sviluppo, alla protezione e alla partecipazione, fissando al contempo il dovere dello Stato di predisporre misure di sostegno ai genitori nell'interesse dei minori.
Art. 109 del Codice civile spagnolo	Spagna	Cognome di entrambi i genitori – Accordo sull'ordine – Intervento dell'ufficiale di stato civile in mancanza di accordo	Prevede l'attribuzione ai figli del cognome di entrambi i genitori secondo l'ordine liberamente stabilito dagli stessi tra i primi cognomi di ciascuno di loro. L'ufficiale dello stato civile assegna ai genitori un termine massimo di tre giorni per comunicare l'ordine. Nel caso in cui non vi sia comunicazione espressa, l'ufficiale di stato civile è tenuto a decidere tenendo conto del migliore interesse del minore.
Art. 1875 del Codice civile portoghese	Portogallo	Assegnazione ai figli del cognome del padre, della madre o di entrambi – Accordo sull'ordine – Intervento giudiziale in mancanza di accordo	I figli riconosciuti alla nascita da entrambi i genitori possono assumere i cognomi del padre e della madre o anche solo il cognome di uno solo dei genitori, fino a un massimo di quattro cognomi. La scelta può riguardare anche uno dei cognomi degli ascendenti in linea

			retta. L'ordine viene stabilito dai genitori e in mancanza di accordo la scelta spetta al giudice.
Art. 61-1 del Codice civile francese	Francia	Modifica del cognome	Procedura di modifica del cognome.
Artt. 311-21 del Codice civile francese	Francia	Assegnazione ai figli del cognome del padre, della madre o di entrambi – Accordo sull'ordine – Necessità di scelta in ordine al cognome che ciascuno dei genitori decide di trasmettere – Ordine alfabetico in mancanza di accordo	È possibile assegnare ai figli il cognome scelto dai genitori. La scelta è irrevocabile e si applica anche ai figli successivi della coppia.
Art. 363 del Codice civile francese	Francia	Cognome dell'adottante – Scelta dell'unico cognome da trasmettere	Prevede che il cognome dell'adottante sia assegnato all'adottato in aggiunta del cognome di quest'ultimo e il cognome da aggiungere può essere quello del marito o quello della moglie, nel limite di un cognome solamente.
Art. 57 del Codice civile lussemburghese	Lussemburgo	Assegnazione ai figli del cognome del padre, della madre o di entrambi – Accordo sull'ordine – Sorteggio in mancanza di accordo	È possibile assegnare ai figli il cognome scelto dai genitori. In caso di disaccordo tra i genitori in ordine alla scelta del cognome la sequenza è stabilita tramite sorteggio.
Art. 335 del Codice civile belga	Belgio	Accordo tra i genitori sull'attribuzione – In mancanza di accordo, assegnazione del cognome dei genitori secondo l'ordine alfabetico	A seguito della sentenza della Corte costituzionale con cui è stata dichiarata illegittima la norma che stabiliva come criterio di prevalenza il cognome paterno (v. <i>infra</i> , sent. Corte cost. belga n. 2/2016), il legislatore belga ha modificato la disciplina, prevedendo che in mancanza di accordo assegnato ai figli il cognome di entrambi i genitori secondo l'ordine alfabetico.
§ 1355 BGB	Germania	Scelta del cognome familiare – In alternativa, trasmissione di un solo cognome da parte di ciascuno dei genitori – In mancanza attribuzione giudiziale del potere di scelta a un genitore – In caso di inattività, assegnazione giudiziale del cognome del soggetto con potere di scelta non esercitato	A seguito della sentenza della Corte costituzionale con cui è stata dichiarata illegittima l'attribuzione autoritativa del cognome paterno in mancanza di accordo, il legislatore tedesco ha modificato l'articolo stabilendo che, ferma restando la possibilità di scelta del cognome familiare (<i>Ehe-name</i>), i coniugi possano conservare il proprio cognome e dichiarare quale tra il cognome paterno o materno assegnare al figlio, con il divieto di affiancarli. In mancanza di tale dichiarazione, il giudice tutelare attribuisce a uno dei genitori la prerogativa di assegnare, entro un termine perentorio, il cognome al figlio; ove l'opzione non sia esercitata il giudice assegna al bambino il cognome del coniuge cui aveva attribuito il potere di decisione. La scelta è irrevocabile e vale per tutti i figli comuni.
§ 155 ABGB	Austria	Cognome familiare – Accordo – Attribuzione del cognome materno in mancanza di accordo	Nel caso in cui il cognome comune non sia indicato, i figli possono assumere il cognome di uno dei due genitori o il cognome composto da quello di entrambi (<i>Doppelname</i>).
§ 160b ZGB	Svizzera	Cognome comune – Distinzione del regime tra figli legittimi e figli naturali	La norma prevede che, per i figli matrimoniali e adottivi, sia attribuito il cognome comune scelto al momento del matrimonio o il cognome di uno dei due genitori. In mancanza, l'assegnazione è affidata al giudice. Con riguardo ai figli naturali, i genitori possono scegliere quale cognome attribuire, salvo che la responsabilità genitoriale sia esercitata da uno solo dei genitori, il cui cognome viene

			attribuito in via esclusiva. La dichiarazione ha valore per tutti i figli in comune della coppia.
Art. 5 del Codice civile olandese	Olanda	Scelta del cognome materno o paterno	Al momento della celebrazione del matrimonio o dell'unione civile, i genitori scelgono il cognome paterno o materno da assegnare ai figli. In caso di riconoscimento da parte di entrambi i genitori, questi ultimi possono scegliere quale cognome attribuire; ove uno solo dei genitori proceda al riconoscimento, trasmette al figlio il proprio cognome e questi lo mantiene anche in caso di successivo riconoscimento, salvo che i genitori dichiarino di voler attribuire il cognome paterno.
Legge sul nome delle persone e successive modifiche (29 aprile 1981)	Danimarca	Cognome comune – Scelta tra i due cognomi – Assegnazione automatica del cognome materno in mancanza di scelta	La disciplina prevede la possibilità in capo ai genitori coniugati o conviventi da più di due anni di scegliere un cognome comune che viene trasmesso alla prole. In mancanza di opzione, i genitori scelgono quale assegnare tra quello paterno o materno. In caso di mancata scelta, sarà assegnato automaticamente il cognome materno. La stessa regola si applica ai figli naturali.
<i>Names Act</i> (27 dicembre 1982)	Svezia	Cognome comune – Scelta tra i due cognomi – Assegnazione automatica del cognome materno in mancanza di scelta	La disciplina prevede la possibilità in capo ai genitori coniugati o conviventi da più di due anni di scegliere un cognome comune che viene trasmesso alla prole. In mancanza di opzione, i genitori scelgono quale assegnare tra quello paterno o materno. In caso di mancata scelta, sarà assegnato automaticamente il cognome materno. La stessa regola si applica ai figli naturali.
Legge sul nome delle persone e successive modifiche (29 maggio 1964)	Norvegia	Cognome comune – Scelta tra i due cognomi – Assegnazione automatica del cognome materno in mancanza di scelta	La disciplina prevede la possibilità in capo ai genitori coniugati o conviventi da più di due anni di scegliere un cognome comune che viene trasmesso alla prole. In mancanza di opzione, i genitori scelgono quale assegnare tra quello paterno o materno. In caso di mancata scelta, sarà assegnato automaticamente il cognome materno. La stessa regola si applica ai figli naturali.
Legge sul nome delle persone (17 maggio 1986)	Islanda	Attribuzione del cognome paterno – Facoltà di assegnazione del matronimico – Facoltà di assegnazione dei nomi di entrambi i genitori al genitivo	Il sistema è fondato sul patronimico; in alternativa, i genitori possono trasmettere il cognome materno oppure utilizzare come cognome i nomi di entrambi i genitori al genitivo.
Raccomandazione n. 1271 del 1995	Consiglio d'Europa	Rimozione della discriminazione di genere – Parità nei rapporti tra i genitori anche nella trasmissione del cognome ai figli	Il mantenimento di previsioni discriminatorie riguardo alla scelta del nome di famiglia non è assolutamente compatibile con il principio di eguaglianza sostenuto dal Consiglio d'Europa. Si raccomanda agli Stati membri ancora inadempienti, di realizzare la piena uguaglianza tra madre e padre nell'attribuzione del cognome ai loro figli, di assicurare la piena uguaglianza in occasione del matrimonio in relazione alla scelta del cognome comune ai due partner e di eliminare ogni forma di discriminazione nel conferimento del cognome tra figli nati nel matrimonio e figli nati fuori del matrimonio.
Raccomandazione n. 1364 del 1998	Consiglio d'Europa	Rimozione della discriminazione di genere - Parità nei rapporti tra i genitori anche nella trasmissione del cognome ai figli	Il Consiglio d'Europa raccomanda l'eliminazione di discriminazioni nella scelta del cognome da attribuire ai figli della famiglia in modo da assicurare la piena uguaglianza dei membri della coppia.

Report giurisprudenza nazionale

Provvedimento	Estremi	Autorità giudiziaria	Codice identificatore	Parole chiave	Principio di diritto
Sentenza	1° ottobre 1984	Tribunale di Lucca		Consuetudine del patronimico –Eguaglianza morale e giuridica dei coniugi	L'unità della famiglia non viene tutelata dalla prevalenza del cognome paterno su quello materno o viceversa, ma con il rispetto dell'identità personale di tutti i componenti, che rappresentano i due rami genealogici del nuovo nucleo familiare.
Ordinanza	n. 176 del 11 febbraio 1988	Corte Costituzionale		Cognome dei figli – Regola implicita al sistema del Codice civile – Attribuzione del cognome paterno con esclusione di quello materno –Manifesta inammissibilità	Questione di legittimità costituzionale ex artt. 2, 3, 29 e 30 Cost. inerente la regola implicita nel sistema del Codice civile che prevede l'attribuzione automatica del cognome paterno che impedisce all'Ufficiale di stato civile di accogliere la domanda di trascrizione di un atto di nascita formatosi all'estero che prevede due cognomi. Il diritto all'identità personale non è diritto alla scelta del nome, ma al nome che per legge è attribuito (artt. 22 Cost. e 6 c.c.). Quanto all'art. 29 Cost., l'unità familiare sarebbe pregiudicata se il cognome non fosse per legge prestabilito al momento dell'atto costitutivo della famiglia, ma è consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale sostituire la regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi. Inammissibilità perché è il legislatore a dover intervenire (questione di politica e tecnica legislativa).
Ordinanza	n. 586 del 11 maggio 1988	Corte Costituzionale	ECLI:IT:CO ST:1988:586	Cognome dei figli – Regola radicata nel costume sociale – Attribuzione del cognome paterno con esclusione di quello materno – Manifesta inammissibilità	Questione di legittimità costituzionale ex artt. 2, 3 e 29 Cost. della regola radicata nel costume sociale di attribuzione del solo cognome paterno senza garantire alla madre la facoltà di trasmettere il proprio cognome ai figli legittimi e a questi ultimi di assumere anche il cognome materno. Inammissibilità perché è il legislatore a dover intervenire (questione di politica e tecnica legislativa in ordine alla scelta del sistema più opportuno).
Sentenza	n. 61 del 16 febbraio 2006	Corte Costituzionale	ECLI:IT:CO ST:2006:61	Cognome dei figli – Regola desumibile dal sistema – Attribuzione del cognome paterno con esclusione di quello materno – Inammissibilità	Questione di legittimità costituzionale ex artt. 2, 3 e 29 Cost. della regola presupposta al sistema di attribuzione automatica del cognome paterno, operante automaticamente anche quando vi sia in proposito una diversa volontà dei coniugi, legittimamente manifestata, norma che è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia e di una tramontata potestà maritale.

					Inammissibilità perché è il legislatore a dover intervenire, onde evitare un'operazione manipolativa esorbitante dai poteri della Corte, come dimostra la pluralità di scelte possibili in ordine ai criteri da indicare all'Ufficiale di stato civile, alla mancanza di accordo, alla soluzione da adottare in caso di più figli.
Ordinanza	n. 145 del 18 aprile 2007	Corte Costituzionale	ECLI:IT:CO ST:2007:145	Cognome dei figli – Incoerenza con i principi del sistema – Dove-roso intervento legislativo – Inammissibilità	Questione di legittimità costituzionale <i>ex</i> artt. 2 e 3 Cost. in relazione alla trasmissione del solo cognome paterno in caso di contestuale riconoscimento del figlio naturale operata da entrambi i genitori, escludendo la possibilità di una libera e concordata scelta diversa. Inammissibilità perché, nonostante la regola non sia più coerente con i principi dell'ordinamento, è doveroso un intervento del legislatore a fronte della pluralità di opzioni disponibili. Inoltre, la disciplina della trasmissione del cognome ai figli deve essere identica nella filiazione matrimoniale ed extra-matrimoniale in modo da evitare censure di incostituzionalità in riferimento all'art. 29 Cost.
Sentenza	n. 286 del 21 dicembre 2016	Corte Costituzionale	ECLI:IT:CO ST:2016:286	Cognome dei figli – Attribuzione del cognome paterno con esclusione di quello materno – Accoglimento – Identità personale – Parità tra uomo e donna nei rapporti familiari – Accordo per l'aggiunta del cognome materno.	Questione di legittimità costituzionale <i>ex</i> artt. 2, 3, 29 e 117 Cost., per la sola parte in cui non consente ai genitori – i quali ne facciano concorde richiesta al momento della nascita – di attribuire al figlio anche il cognome materno. In mancanza di accordo, continua a essere attribuito il solo cognome paterno. Accoglimento per pregiudizio all'identità personale e disparità di trattamento tra i coniugi che non trovano alcuna giustificazione nella finalità di salvaguardia dell'unità familiare: in particolare, viene dichiarata incostituzionale la norma che non consente ai coniugi, ai genitori non coniugati che riconoscono contemporaneamente il figlio, ai genitori adottanti di trasmettere ai figli di comune accordo, al momento della nascita o dell'adozione, anche il cognome materno. Invito al legislatore a intervenire rilevato che, in assenza dell'accordo dei genitori, residua la generale previsione dell'attribuzione del cognome paterno, in attesa di un intervento legislativo.
Sentenza	n. 131 del 31 maggio 2022	Corte Costituzionale	ECLI:IT:CO ST:2022:131	Cognome dei figli – Attribuzione del cognome paterno con esclusione di quello materno – Accoglimento – Identità personale – Eguaglianza tra i genitori – Attribuzione automatica del doppio	Questione di legittimità costituzionale <i>ex</i> artt. 2, 3, 11, 29 e 117 Cost., perché il cognome del figlio dovrebbe comporsi di entrambi i cognomi dei genitori, nell'ordine dagli stessi stabilito, salva loro diversa volontà. In caso di disaccordo, ricorso al giudice (ai sensi degli artt. 316, commi 2 e 337- <i>quater</i> c.c.). Accoglimento per la parte in cui prevede che, in assenza di accordo tra i genitori, il cognome del figlio di genitori coniugati, del figlio nato fuori dal matrimonio

				cognome – Accordo diverso – Ammissibilità.	e riconosciuto da entrambi, del figlio adottato sia quello del padre, anziché quello di entrambi. Sarebbe opportuno che il genitore con doppio cognome scegliesse il cognome da tramandare ai figli, a meno che i genitori non optino per l'attribuzione del cognome di uno di loro soltanto. Invito al legislatore a intervenire per evitare che l'effetto moltiplicatore sia lesivo della funzione identitaria del cognome (es. scelta del cognome da tramandare) e per disciplinare l'attribuzione dei cognomi a tutta la prole (evitare un cognome diverso da fratelli e sorelle: es. scelta vincolante al momento del riconoscimento contemporaneo del primo figlio della coppia, della nascita o dell'adozione).
--	--	--	--	--	--

Report giurisprudenza sovranazionale e di altre tradizioni giuridiche europee

Provvedimento	Data	Autorità giudiziaria	Codice identificatore	Parole chiave	Principio di diritto
Sentenza CEDU, <i>Cusan Faço c. Italia</i> (Ricorso n. 77/07)	7 gennaio 2014	Corte EDU, II Sezione	ECLI:CE:ECHR:2014:0107JUD000007707	Diritto al rispetto della vita privata e familiare – Divieto di discriminazione – Disparità di trattamento tra persone che si trovano in situazioni simili	Violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 8 della CEDU a causa dell'impossibilità per i ricorrenti, al momento della nascita della figlia, di far iscrivere quest'ultima nei registri dello stato civile attribuendole il cognome della madre. La Corte ha ritenuto che l'Italia dovrebbe adottare misure compatibili con le conclusioni della sentenza de qua.
Sentenza CGUE, <i>Garcia Avella</i> (Causa C-148/02)	2 ottobre 2003	Corte di Giustizia dell'Unione europea, Seduta Plenaria	ECLI:EU:C:2003:539	Cittadinanza dell'Unione europea – Libertà di circolazione e soggiorno – Trasmissione del cognome – Figli di cittadini di Stati membri diversi	Domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 17 e 18 del TCE. La Corte ha affermato che un sistema che consenta la trasmissione di elementi del cognome dei due genitori, lungi dal provocare confusione sul legame di filiazione dei figli, può al contrario contribuire a rafforzare il riconoscimento di questo legame rispetto ai due genitori.
Sentenza CGUE, <i>Grunkin e Paul</i> (Causa C-353/06)	14 ottobre 2008	Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione	ECLI:EU:C:2008:559	Diritto di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri – Diritto internazionale privato in materia di cognomi – Cognome composto	Domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 12 e 18 del TCE. La Corte ha affermato che l'art. 18 del TCE, in circostanze come quelle della causa principale, osta a che le autorità di uno Stato membro, in applicazione del diritto nazionale, rifiutino di riconoscere il cognome di un figlio così come esso è stato determinato e registrato in un altro

					Stato membro che consente di attribuire cognomi composti e in cui tale figlio — che, al pari dei genitori, possiede solo la cittadinanza del primo Stato membro — è nato e risiede sin dalla nascita.
Sentenza n. 2/2016 della Corte costituzionale belga	14 gennaio 2016	Corte costituzionale del Belgio		Diritto alla vita familiare – Principio di non discriminazione di genere	La Corte ha affermato che il disposto dell'art. 335 del <i>Code civil</i> – poi modificato dal legislatore con la riforma entrata in vigore nel 2017 – determina una discriminazione fondata sul sesso.
Sentenza del 1991 della Corte costituzionale tedesca	5 marzo 1991	Corte costituzionale della Germania		Assegnazione d'ufficio del cognome paterno in mancanza di accordo – Divieto di discriminazione – Diritto all'identità personale – Prevalenza dell'egualianza dei coniugi sull'unità familiare	La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 1355 del BGB <i>ante</i> riforma nella parte in cui, in assenza di accordo tra i genitori, prevedeva l'assegnazione d'ufficio del cognome del marito.

Report altri documenti

Documento	Data	Fonte	Parole chiave	Informazioni supplementari
Proposta di legge, Atto n. 5129, XIV Legislatura, Camera dei deputati, recante <i>Disposizioni in materia di doppio cognome</i>	3 agosto 2004	Camera dei deputati	Attribuzione del doppio cognome	Si prevedeva l'attribuzione <i>ex lege</i> del primo cognome del padre e del primo cognome della madre senza distinzione tra figli nati nel e fuori dal matrimonio. Si precisava che il figlio riconosciuto da un solo genitore avrebbe assunto il cognome di quest'ultimo.
Proposta di legge, Atto n. 1699, XVI Legislatura, Camera dei deputati, recante <i>Modifiche al codice civile in materia di cognome dei coniugi e dei figli</i>	24 settembre 2008	Camera dei deputati	Accordo sull'attribuzione del cognome del figlio – In mancanza di accordo, attribuzione del cognome di entrambi i genitori in ordine alfabetico – Trasmissione alla prole di un solo cognome a scelta tra i due cognomi di quello composto	Si prevedeva che i genitori coniugati potessero attribuire, secondo la loro volontà, il cognome paterno, materno o di entrambi secondo l'ordine alfabetico. In mancanza di accordo, al figlio sarebbero stati attribuiti i cognomi di entrambi i genitori secondo l'ordine alfabetico. I figli degli stessi genitori coniugati avrebbero assunto il medesimo cognome del primo figlio registrato. Il figlio che ha avuto il cognome di entrambi i genitori può trasmettere al proprio soltanto uno, a sua scelta. Stessa regola risultava riferita ai figli nati fuori dal matrimonio, riconosciuti da entrambi i genitori. Il figlio nato fuori dal matrimonio avrebbe assunto, invece, il cognome del genitore che per primo lo avesse riconosciuto e, nell'eventualità di un successivo riconoscimento dall'altro

				genitore, anche il cognome di quest'ultimo, con il consenso del minore e del genitore che lo aveva già riconosciuto.
Disegno di legge, Atto n. 1628, XVII Legislatura, Senato, recante <i>Disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai figli</i>	24 settembre 2014	Senato	Accordo sull'attribuzione del cognome del figlio – Attribuzione del cognome di entrambi i genitori in ordine alfabetico, in mancanza di accordo	Si prevede che i genitori coniugati possano attribuire, secondo la loro volontà, il cognome paterno, materno o di entrambi secondo l'ordine concordato. In mancanza di accordo, al figlio vengono attribuiti i cognomi di entrambi i genitori secondo l'ordine alfabetico. Stessa regola risulta riferita ai figli nati fuori dal matrimonio, riconosciuti da entrambi i genitori. Il figlio nato fuori dal matrimonio assume, invece, il cognome del genitore che per primo lo avesse riconosciuto e, nell'eventualità di un successivo riconoscimento dall'altro genitore, anche il cognome di quest'ultimo, con l'assenso del minore e il consenso del genitore che lo aveva già riconosciuto.
Proposta di legge, Atto n. 230, XVIII Legislatura, Camera dei deputati, recante <i>Modifiche al codice civile in materia di cognome dei coniugi e dei figli</i>	23 marzo 2018	Camera dei deputati	Cognome del coniuge – Anteposizione del cognome paterno come criterio legale sul cognome dei figli – Facoltà di scegliere un ordine diverso	La proposta prevede la conservazione del proprio cognome da parte del coniuge. Ai figli di genitori coniugati sono attribuiti, nell'ordine, il cognome del padre e quello della madre. Se uno o entrambi i genitori hanno doppio cognome, se ne considera soltanto il primo. Allo stesso modo si procede per i figli nati fuori dal matrimonio riconosciuti da entrambi i genitori contestualmente. I coniugi possono stabilire un ordine diverso con dichiarazione concordata, già all'atto del matrimonio o all'atto della registrazione della nascita del primo figlio. Ai figli successivamente generati dai medesimi genitori è attribuito lo stesso cognome del primo figlio. Se la filiazione nei confronti di uno dei genitori è stata accertata o riconosciuta successivamente a un primo riconoscimento, il primo cognome del genitore che ha effettuato il riconoscimento successivo, ovvero nei confronti del quale è stata accertata la filiazione, si aggiunge al primo cognome del genitore che per primo ha effettuato il riconoscimento.
Disegno di legge, Atto n. 170, XVIII Legislatura, Senato, <i>Modifiche al codice civile in materia di cognome dei coniugi e dei figli</i>	28 marzo 2018	Senato	Cognome dei coniugi – Accordo sul cognome del figlio – Ordine alfabetico in mancanza di accordo	Prevede la modifica dell'art. 143- <i>bis</i> c.c., prescrivendo il mantenimento del proprio cognome da parte di entrambi i coniugi al momento del matrimonio. Inserisce l'art. 143- <i>bis</i> .1 c.c. (Cognome del figlio di genitori coniugati), che stabilisce l'assegnazione del cognome di entrambi i genitori nell'ordine dagli stessi indicato o il cognome del padre o il cognome della madre. In mancanza di accordo, al figlio sono attribuiti i cognomi di entrambi i genitori in ordine alfabetico. Ai figli della coppia nati successivamente è attribuito lo stesso cognome del primo figlio. Il figlio cui è stato attribuito il cognome di entrambi i genitori trasmette al proprio figlio solo uno dei due cognomi, a sua scelta. Le medesime disposizioni si applicano ai figli nati fuori dal matrimonio se riconosciuti da entrambi i genitori. Se il riconoscimento è effettuato da un solo genitore, il figlio ne assume il cognome. Nel caso di riconoscimento successivo da parte del secondo genitore, il figlio ne assume il cognome aggiungendolo al proprio. A tal fine sono necessari il consenso dell'altro genitore e quello del minore

				che abbia compiuto i quattordici anni di età. Nel caso di riconoscimento di entrambi i genitori, se uno di loro ha un doppio cognome, ne trasmette al figlio soltanto uno, a sua scelta.
Disegno di legge, Atto n. 2547, XVIII Legislatura, Senato, recante <i>Disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai figli</i>	28 febbraio 2022	Senato	Facoltà di aggiunta del cognome del coniuge – Accordo sul cognome del figlio – In mancanza di accordo, ordine alfabetico	Prevede la modifica dell'art. 143- <i>bis</i> c.c. nel senso di conferire a entrambi i coniugi la facoltà di aggiungere al proprio cognome quello del consorte, mantenendo il proprio. Inserisce inoltre l'art. 143- <i>quater</i> c.c. che stabilisce l'assegnazione del cognome di entrambi i genitori nell'ordine dagli stessi indicato o il cognome del padre o il cognome della madre. In mancanza di accordo, vengono attribuiti entrambi i cognomi secondo l'ordine alfabetico. Ai figli della coppia nati successivamente è attribuito lo stesso cognome del primo figlio. Il figlio cui è stato attribuito il cognome di entrambi i genitori trasmette al proprio figlio solo uno dei due cognomi, a sua scelta. Le medesime disposizioni si applicano ai figli nati fuori dal matrimonio se riconosciuti da entrambi i genitori. Se il riconoscimento è effettuato da un solo genitore, il figlio ne assume il cognome. Nel caso di riconoscimento successivo da parte del secondo genitore, il figlio ne assume il cognome aggiungendolo al proprio. A tal fine sono necessari il consenso dell'altro genitore e quello del minore che abbia compiuto i quattordici anni di età. In mancanza del consenso, il giudice decide sull'assunzione del cognome. Viene semplificata la procedura di modifica del cognome del maggiorenne: il figlio maggiorenne al quale è stato attribuito il cognome paterno o il cognome materno, può aggiungere al proprio il cognome materno o il cognome paterno, con dichiarazione resa personalmente o mediante atto con sottoscrizione autenticata all'ufficiale dello stato civile.
Disegno di legge, Atto n. 131, XIX Legislatura, Senato, recante <i>Disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai figli</i>	13 ottobre 2022	Senato	Facoltà di aggiunta del cognome del coniuge – Accordo sul cognome del figlio – Estrazione a sorte in mancanza di accordo	Prevede la modifica dell'art. 143- <i>bis</i> c.c., riconoscendo a entrambi i coniugi la facoltà di aggiungere al proprio cognome quello del consorte e di conservarlo durante lo stato vedovile, fino a nuove nozze. Inserisce inoltre l'art. 143- <i>quater</i> c.c. (Cognome del figlio di genitori coniugati), che stabilisce l'assegnazione del cognome di entrambi i genitori nell'ordine dagli stessi indicato o il cognome del padre o il cognome della madre. In mancanza di accordo, il giudice suggerisce le determinazioni che ritiene più utili al fine di risolvere il contrasto; se il contrasto permane, procede all'estrazione a sorte del cognome da attribuire, scegliendo tra il cognome di entrambi i genitori secondo i vari ordini possibili, il cognome del padre o il cognome della madre. Ai figli della coppia nati successivamente è attribuito lo stesso cognome del primo figlio. Il figlio cui è stato attribuito il cognome di entrambi i genitori trasmette al proprio figlio solo uno dei due cognomi, a sua scelta. Le medesime disposizioni si applicano ai figli nati fuori dal matrimonio se riconosciuti da entrambi i genitori. Se il riconoscimento è effettuato da un solo genitore, il figlio ne assume il cognome. Nel caso di riconoscimento successivo da parte del secondo genitore, il figlio ne assume il cognome aggiungendolo al

				proprio. A tal fine sono necessari il consenso dell'altro genitore e quello del minore che abbia compiuto i quattordici anni di età e anche di età inferiore ove capace di discernimento. In mancanza del consenso, il giudice decide sull'assunzione del cognome. Viene semplificata la procedura di modifica del cognome del maggiorenne: il figlio maggiorenne al quale è stato attribuito il cognome paterno o il cognome materno, può aggiungere al proprio il cognome materno o il cognome paterno, con dichiarazione resa personalmente o mediante atto con sottoscrizione autenticata all'ufficiale dello stato civile.
Petizione proposta da Iole Natoli corredata da proposta di riforma su <i>Doppio cognome paritario e Scelta tra doppio cognome e cognome unico concordato</i>	Febbraio 2014		Attribuzione del doppio cognome – Possibilità di accordo sull'assegnazione di un cognome soltanto	Si prevedeva l'attribuzione <i>ex lege</i> dei cognomi di entrambi i genitori, i quali avrebbero dovuto indicare il cognome da trasmettere in caso di cognome composto. Nell'eventualità in cui uno dei genitori fosse stato impossibilitato a operare una scelta, l'Ufficiale di stato civile avrebbe assegnato il primo dei due cognomi dello stesso. In alternativa, i genitori possono accordarsi per la trasmissione di un cognome unico.
Risoluzione n. 376	27 settembre 1978	Consiglio d'Europa	Eguaglianza tra i coniugi – Eliminazione della discriminazione – Cognome dei figli	Relativa alla realizzazione dell'uguaglianza tra madre e padre nell'attribuzione dei cognomi ai figli, mediante l'eliminazione di ogni discriminazione di genere.
Raccomandazione n. 1271	1995	Consiglio d'Europa	Eguaglianza tra il padre e la madre nella scelta del cognome da attribuire ai figli	Chiede agli Stati membri di adottare misure appropriate per garantire una rigorosa eguaglianza tra i coniugi nella scelta del nome familiare.
Raccomandazione n. 1362	1998	Consiglio d'Europa	Eguaglianza tra il padre e la madre nella scelta del cognome da attribuire ai figli	Invita gli Stati membri a realizzare la piena eguaglianza tra il padre e la madre nell'attribuzione del cognome ai loro figli.

APPENDICE C

Previdenza privata al femminile

Report fonti normative nazionali

Estremi	Parole chiave	Informazioni supplementari
Art. 38 Cost.	Previdenza e assistenza	L'art. 38 Cost. stabilisce che ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale e che i lavoratori hanno diritto che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. La medesima norma costituzionale prevede altresì che a tali obiettivi provvedono organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato. Infine, la disposizione assicura la libertà dell'assistenza privata, di cui è espressione la previdenza complementare consistente nell'adesione volontaria a forme di integrazione delle prestazioni previdenziali.
D. lgs. 5 dicembre 2005, n. 252	Previdenza complementare	Disciplina delle forme pensionistiche complementari.

Report fonti normative sovranazionali e di altre tradizioni giuridiche europee

Estremi	Data	Fonte	Parole chiave	Informazioni supplementari
Regolamento 2019/2088/UE <i>relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari</i>	27 novembre 2019	Unione europea	Lotta alle disuguaglianze	La definizione di «investimento sostenibile» comprende ogni investimento in un'attività economica che contribuisca a un obiettivo ambientale o sociale; in particolare, un investimento che favorisca la lotta contro la disuguaglianza, la coesione sociale, l'integrazione sociale e le relazioni industriali, o un investimento in capitale umano o in comunità economicamente o socialmente svantaggiate.
Direttiva 96/97/CE che modifica la direttiva 86/378/CEE <i>relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di sicurezza sociale</i>	20 dicembre 1996	Unione europea	Uguaglianza di genere nella retribuzione e nel trattamento previdenziale	La direttiva garantisce l'attuazione del principio di uguaglianza tra uomini e donne nei regimi professionali di sicurezza sociale, cioè i regimi aventi lo scopo di fornire ai lavoratori, subordinati o autonomi, raggruppati nell'ambito di un'impresa o di un gruppo di imprese, di un ramo economico o di un settore professionale o interprofessionale, prestazioni destinate a integrare le prestazioni fornite dai regimi legali di sicurezza sociale o di sostituirsi ad esse, indipendentemente dal fatto che l'affiliazione a questi regimi sia obbligatoria o facoltativa.
Direttiva 2006/54/CE <i>riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e</i>	5 luglio 2006	Unione europea	Parità fra uomini e donne	Il principio di parità retributiva si estende anche ai regimi pensionistici dei dipendenti pubblici.

<i>donne in materia di occupazione e impiego</i>				
Direttiva 2014/50/UE relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari, artt. 4 e 5	16 aprile 2014	Unione europea	Acquisizione di diritti pensionistici in regime di previdenza complementare – Salvaguardia dei diritti pensionistici maturati	La pensione complementare assume sempre maggiore importanza in molti Stati membri quale mezzo per garantire il tenore di vita delle persone fragili. Gli Stati membri si impegnano affinché le condizioni di acquisizione e salvaguardia dei diritti a pensione siano migliorate in modo da ridurre gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori tra Stati membri. Gli Stati membri adottano le misure necessarie al fine di garantire che i diritti pensionistici maturati dai lavoratori in uscita possano rimanere nel regime pensionistico complementare in cui gli stessi sono stati maturati. La possibilità di decadenza dei diritti pensionistici complementari, presente in alcuni regimi qualora il rapporto di lavoro termini prima che il lavoratore abbia completato un periodo minimo di iscrizione nel regime («periodo di acquisizione»), o prima che abbia raggiunto l'età minima («età minima») può precludere ai lavoratori che si spostano fra gli Stati membri l'acquisizione di diritti pensionistici adeguati. La necessità di un lungo periodo di attesa prima che un lavoratore possa iscriversi a un regime pensionistico può avere un effetto analogo. Tali condizioni rappresentano pertanto un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori e soprattutto delle lavoratrici. La salvaguardia dei diritti pensionistici maturati favorisce la donna, più interessata da mobilità e inattività.
Direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura	13 dicembre 2004	Unione europea	Eliminazione delle discriminazioni nella determinazione dei premi e nelle altre prestazioni finanziarie	Per garantire la parità di trattamento tra uomini e donne, il fatto di tenere conto del sesso quale fattore attuariale non dovrebbe comportare differenze nei premi e nelle prestazioni individuali.

Report giurisprudenza sovranazionale e di altre tradizioni giuridiche europee

Provvedimento	Data	Autorità giudiziaria	Codice identificatore	Parole chiave	Principio di diritto
Sentenza CGUE, <i>Bilka c. Weber Von Hartz</i> (Causa C-170/84)	13 maggio 1986	Corte di Giustizia dell'Unione europea	ECLI:EU:C:1986:204	Uguaglianza nel trattamento pensionistico – Fattori basati sul sesso	Un'impresa di grandi magazzini che escluda i dipendenti ad orario ridotto dal regime pensionistico aziendale viola l'art. 119 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), qualora detta esclusione colpisca un numero molto più elevato di donne che di uomini, a meno che l'impresa non provi che detta esclusione è basata su fattori obiettivamente giustificati ed estranei a

					qualsiasi discriminazione fondata sul sesso.
Sentenza CGUE, <i>Barber c. Guardian Royal Exchange Assurance Group</i> (Causa C-262/88)	17 maggio 1990	Corte di Giustizia dell'Unione europea	ECLI:EU:C:1990:209	Parità retributiva – Uguaglianza nel trattamento pensionistico	Il principio della parità delle retribuzioni deve essere garantito per ogni elemento della retribuzione e non solo con riferimento a una valutazione globale dei vantaggi concessi ai lavoratori, compresa quindi ogni forma di trattamento pensionistico.
Sentenza CGUE, <i>Vroege/NCIV Instituut voor Volkshuisvesting BV</i> (Causa C-57/93)	28 settembre 1994	Corte di Giustizia dell'Unione europea	ECLI:EU:C:1994:352	Parità di retribuzione – Applicabilità al diritto di iscrizione a un regime pensionistico aziendale	Un regime pensionistico aziendale il quale, escludendo l'iscrizione delle donne coniugate, opera una discriminazione direttamente fondata sul sesso.
Sentenza CGUE, <i>Fischer/Voorhuis Hengelo BV</i> (Causa C-128/93)	28 settembre 1994	Corte di Giustizia dell'Unione europea	ECLI:EU:C:1994:353	Parità di retribuzione – Applicabilità al diritto di iscrizione a un regime pensionistico aziendale	Un regime pensionistico aziendale il quale, escludendo l'iscrizione delle donne coniugate, opera una discriminazione direttamente fondata sul sesso.
Sentenza CGUE, <i>Col-oroll Pension Trustees Limited/Russel and Others</i> (Causa C-200/91)	28 settembre 1994	Corte di Giustizia dell'Unione europea	ECLI:EU:C:1994:348	Previdenza supplementare – Esclusione del principio di parità retributiva	Il principio della parità di trattamento di cui all'art. 119 del Trattato di Roma (TCEE) si applica a tutte le prestazioni pensionistiche erogate dai regimi aziendali, senza che si debba operare una distinzione a seconda del tipo di contributi, dei datori di lavoro o dei dipendenti, ai quali corrispondono. Tuttavia, quando un regime pensionistico aziendale si limita a porre a disposizione degli iscritti l'ambito di gestione necessario affinché possano, attraverso contributi versati a titolo meramente volontario, garantirsi prestazioni ulteriori, queste ultime non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 119 TCEE.
Sentenza CGUE, <i>Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana</i> (Causa C-46/07)	13 novembre 2008	Corte di Giustizia dell'Unione europea	ECLI:EU:C:2008:618	Parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile – Regime	Mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a ricevere la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all'art. 141 TCEE. Infatti, la fissazione, ai fini del pensionamento, di una condizione d'età

				pensionistico dei dipendenti pubblici	diversa a seconda del sesso non è tale da compensare gli svantaggi ai quali sono esposte le carriere dei dipendenti pubblici di sesso femminile aiutando le donne nella loro vita professionale e ponendo rimedio ai problemi che esse possono incontrare durante la loro carriera professionale.
--	--	--	--	---------------------------------------	---

Report altri documenti

Documento	Data	Fonte	Parole chiave	Informazioni supplementari
<i>Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025</i> , COM (2020) 152 final	5 marzo 2020	Commissione europea	Misure mirate – Integrazione di genere	La Commissione esaminerà, insieme agli Stati membri e ai portatori di interessi, l'opportunità di concedere crediti pensionistici per le interruzioni di carriera per motivi di assistenza nell'ambito dei regimi pensionistici professionali, come raccomandato dal gruppo ad alto livello sulle pensioni. Il programma di sostegno alle riforme strutturali negli Stati membri può contribuire a colmare il divario di genere nei livelli di occupazione e affrontare il problema della percentuale più elevata di donne in condizioni di povertà, in particolare in età avanzata. Le politiche sociali ed economiche, la fiscalità e i sistemi di protezione sociale non dovrebbero perpetuare le disuguaglianze strutturali di genere basate sui ruoli tradizionalmente assegnati alla donna e all'uomo nel mondo del lavoro e nella vita privata. La Commissione si propone di elaborare orientamenti per gli Stati membri su come i sistemi fiscali e previdenziali nazionali possano avere un impatto sugli incentivi o sui disincentivi finanziari per le persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare.
<i>La parità di genere nelle istituzioni finanziarie</i> (Intervento A. Perrazzelli)	14 ottobre 2021	Banca d'Italia	Asimmetrie di genere	Ribadisce la necessità di un sistema di welfare che permetta alle donne di dedicare alla loro carriera le stesse energie dei colleghi uomini, superando la scelta tra famiglia o lavoro. Da ultimo, la diffusione del Coronavirus ha comportato gravissime conseguenze sul tessuto economico e sociale con rilevanti impatti sull'occupazione, specialmente quella dei giovani e delle donne.
Risoluzione <i>Agenda ONU 2030</i> . Goal 5: Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze	25 settembre 2015	Nazioni Unite	Raggiungimento dell'uguaglianza di genere – Emancipazione femminile	Si annovera tra gli strumenti necessari l'avvio di riforme che riconoscano alle donne uguali diritti di accesso alle risorse economiche e ai servizi finanziari.

Report OECD, <i>Towards Improved Retirement Savings Outcomes for Women</i>	2021	OECD	Piani di risparmio privati	Nella maggior parte dei paesi dell'OCSE, i singoli possono partecipare volontariamente a un piano pensionistico, accumulando risorse in vista dell'uscita dal mercato del lavoro. Le donne partecipano ai piani di risparmio meno degli uomini: in particolare, in Italia, le percentuali di partecipazione volontaria di uomini e donne alle coperture assicurative sono rispettivamente del 15% e 9%.
Audizione del Presidente della COVIP dinanzi alla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale	5 maggio 2022	COVIP	Previdenza complementare	Per genere, il tasso di partecipazione delle donne alla previdenza complementare (29,7%) è pari a quattro quinti di quello degli uomini (35,5%), anche la contribuzione rimane di un quinto inferiore. La partecipazione delle donne alle forze di lavoro (54,7%) è pari a tre quarti di quella degli uomini (73,5%): quindi, la minore partecipazione del genere femminile alla previdenza complementare è spiegata in primo luogo dal minore coinvolgimento nel mercato del lavoro.

Finito di stampare nel mese di novembre 2025
dalla *Vulcanica srl* - Napoli

euro 30,00

