

LA LUNGA STRADA VERSO IL SUFFRAGIO UNIVERSALE

Daniele Granara*

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *L'esperienza britannica.* – 3. *Il portato della Rivoluzione francese.* – 4. *Il caso italiano.* – 5. *Il suffragio universale nei Paesi Occidentali.* – 6. *Conclusioni.*

1. In Italia il suffragio universale, esteso cioè ad ogni cittadino uomo o donna che abbia compiuto la maggiore età e sia nel godimento dei diritti civili e politici, fu per la prima volta riconosciuto dal Decreto Legge Luogotenenziale¹ 25 giugno 1944, n. 151 (c.d. prima Costituzione provvisoria), che all'esito del cosiddetto Patto o Svolta di Salerno – intervenuto tra la Corona, allora rappresentata da Umberto II, nominato Luogotenente generale del Regno con Regio Decreto 5 giugno 1944, n. 140, ed i membri del Comitato di Liberazione Nazionale – all'art. 1 dispose che *dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato.*

Il secondo comma del predetto articolo primo rinviava a successivo provvedimento la determinazione dei modi e delle procedure.

Si noti che la citata disposizione, non limitando il suffragio universale e operando significativo riferimento al *popolo italiano* inteso nella sua interezza, assegnava anche alle donne questo fondamentale diritto politico, poi specificato, onde non ingenerare equivoci di sorta, che già non avrebbero dovuto sussistere, in ragione della chiara formulazione di cui sopra, dal D.Lgs. Lgt. 1° febbraio 1945, n. 23².

* Professore aggregato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Genova. Professore Aggregato di Diritto regionale nelle Università degli Studi di Genova e "Carlo Bo" di Urbino.

¹ Il Decreto Legge Luogotenenziale, sostitutivo del Regio Decreto Legge, in forza della nomina del Luogotenente del Regno, rinveniva la propria disciplina nella Legge 31 gennaio 1926, n. 100, il cui art. 3, prevedeva la possibilità per il Sovrano di emanare disposizioni aventi valore di Legge in due distinti casi: a) quando fosse stato a ciò delegato, seppur senza limiti, da una legge delle Camere (antesignano dell'odierno D.Lgs. di cui all'art. 76 Cost., invero, ben più rigoroso); b) nei casi straordinari nei quali ragioni di necessità ed urgenza lo richiedessero (ipotesi assimilabile a quella dell'odierna decretazione d'urgenza di cui all'art. 77 Cost.). Nel secondo caso, la medesima Legge n. 100/1926 prevedeva un procedimento di conversione in legge del Decreto, ad opera delle due Camere, da espletarsi entro il termine massimo di due anni, spirato il quale, il Regio decreto legge avrebbe perso ogni efficacia *ex nunc* (commi 2 e 8 dell'art. 3). Con particolare riguardo al D.L. Lgt. 25 giugno 1944, n. 151, è interessante osservare che lo stesso non fu mai convertito in legge secondo il procedimento previsto dalla Legge n. 100/1926, ma venne ratificato solo con l'entrata in vigore della Costituzione il 1° gennaio 1948, la cui xv disposizione transitoria e finale stabilì che *con l'entrata in vigore della Costituzione si ha per convertito in legge il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato.*

² Il D.LGS. Lgt. 1° febbraio 1945, n. 23, fu il primo testo legislativo ad assegnare espressamente il diritto di voto alle donne alle stesse condizioni (stabilite dagli artt. 1 e 2 del R. D. 2 settembre 1919,

Sulla stessa linea, il D.Lgs. Lgt. 16 marzo 1946, n. 98, recante *integrazioni e modifiche al decreto-legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, al giuramento dei Membri del Governo ed alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche* (c.d. seconda Costituzione provvisoria), prevede, all'art. 1, che *contemporaneamente alle elezioni per l'Assemblea Costituente il popolo sarà chiamato a decidere mediante referendum sulla forma istituzionale dello Stato (Repubblica o Monarchia)*, e quindi, ancora una volta, popolo senza limitazioni.

Conseguentemente, l'elettorato attivo e passivo³ è stato concretamente esercitato alle donne per la prima volta a livello statale in occasione del *referendum* costituzionale definitorio della forma di Stato e dell'elezione dell'Assemblea Costituente, incaricata di declinare la scelta operata dal popolo in un nuovo testo costituzionale⁴.

La conquista del suffragio universale effettivo, e tale s'intende quello senza limitazioni di sorta, che non siano derivanti da condizioni soggettive d'incapacità singolarmente considerate, rappresenta il coronamento di un percorso politico – costitu-

n. 1495, ovvero il godimento dei diritti civili e politici ed il compimento del ventunesimo anno d'età) previste per gli uomini (art. 1), conseguentemente disciplinando la formazione delle liste elettorali femminili (art. 2). L'estensione era invero già stata operata dall'art. 1 del D.L. Lgt. n. 151/1944, il cui art. 1, in realtà, operava un indistinto riferimento al *popolo italiano*. Il successivo D.LGS. Lgt. n. 23/1945, menzionando *expressis verbis* la componente femminile del popolo, costituì una rottura con la tradizione da sempre connotata da un'esclusione implicita delle donne dal diritto di elettorato attivo, tanto che "nell'ordinamento liberale il sesso femminile non fu mai esplicitamente menzionato dalle leggi elettorali politiche tra le cause ostative al riconoscimento della capacità elettorale. L'esclusione delle donne dall'elettorato era comunque ritenuta "regola generale" fondata su ragioni consuetudinarie o addirittura naturali" (cfr. BETTINELLI E., *Diritto di Voto. Elettorali (sistemi). Elezioni politiche*, in *Estratto dal Digesto*, IV Ed., v. vol. Pubblicistico, UTET, Torino, 1990, pp. 7 e 8). L'impostazione del D.LGS. Lgt. n. 23/1945, fu successivamente ripresa sia dal testo costituzionale, il cui art. 48 attribuisce la qualifica di elettori agli uomini ed alle donne, sia dalla Convenzione sui diritti politici della donna stipulata a New York il 31 marzo 1953 e ratificata con Legge 24 aprile 1967, n. 326, il cui art. 1 stabilisce che *les femmes auront, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de vote dans toutes les élections, sans aucune discrimination*.

³ In particolare, mentre il diritto di elettorato attivo fu esteso alle donne con il D.L. Lgt. n. 151/1944 (poi declinato dal successivo D.LGS. Lgt. n. 23/1945), il diritto di elettorato passivo fu loro attribuito solo con il successivo D.LGS. Lgt. 10 marzo 1946, n. 74, il cui art. 7 prevede l'eleggibilità in Assemblea costituente per tutti i cittadini e le cittadine che avessero compiuto il venticinquesimo anno d'età al giorno stabilito per le elezioni. Si noti, peraltro, che sia il D.LGS. Lgt. n. 23/1945, sia il D.LGS. Lgt. n. 74/1946, rispettivamente agli artt. 3 e 5, prevedevano espressamente l'esclusione dai diritti elettorali delle donne indicate nell'art. 354 del Regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R. decreto 6 maggio 1940, n. 635, ovvero le meretrici.

⁴ Le prime consultazioni elettorali che videro le donne sia come elettrici sia come eleggibili, furono invero quelle amministrative svoltesi tra il marzo ed il novembre del 1946 per il rinnovo degli organi comunali di circa 5.700 Comuni. In tale occasione, due donne furono elette Sindaco: Ada NATALI nel Comune di Massa Fermana (Fermo) e Ninetta BARTOLI nel Comune di Borutta (Sassari). Le elezioni amministrative del 1946 si svolsero nel rispetto della disciplina dettata dal D.LGS. Lgt. 7 gennaio 1946, n. 1, il cui art. 11 prevede l'eleggibilità di tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi Comune, purché non fossero analfabeti.

zionale che ha avuto origine addirittura in alcuni Stati preunitari⁵ e nel processo di unificazione⁶ nazionale ed ha trovato il suo culmine nell'art. 48 Cost., secondo la quale, significativamente, in relazione al riferimento di genere, *sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età* ed il voto che essi esprimono è *personale ed eguale, libero e segreto*, costituendo altresì *dovere civico*.

La nascita e l'estensione del suffragio si ricollegano direttamente alla formazione dello Stato di diritto e dello Stato costituzionale, nei sistemi continentali all'esito della Rivoluzione francese del 1789 e della coeva Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, mentre nei sistemi di cultura britannica, la consapevolezza di tale istituto è assai più antica, risalendo *in nuce* alla *Magna Charta Libertatum* del 1215, con la quale i proprietari terrieri (baroni) rivendicarono la *lex terrae* e formularono il principio *no taxation without representation*, limitando così il potere del Sovrano di esigere il pagamento di imposte, che non fossero deliberate da coloro, appunto i proprietari terrieri, che avrebbero dovuto versarle.

Nell'Europa continentale, il portato della Rivoluzione francese ha visto emergere il cosiddetto Terzo Stato o borghesia, espressione dei ceti produttivi e professionali, che ha rivendicato, pertanto, il diritto soggettivo pubblico di eleggere i propri rappresentanti, dotandoli di fronte al Re del potere di approvare le leggi che disciplinano il corpo sociale, nel quale si esplicano le attività produttive, e sono espressamente dichiarate espressione della volontà generale⁷.

⁵ Ci si riferisce, in particolare, al Granducato di Toscana, di cui si parlerà più approfonditamente *infra*.

⁶ Il riferimento è al voto di carattere unicamente patriottico che le donne vollero esprimere in occasione del plebiscito svoltosi per l'annessione del Veneto al Regno d'Italia nel 1866.

⁷ Tale è la definizione che ne dà *expressis verbis* la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789, laddove, all'art. 6 prevede che *la loi est l'expression de la volonté générale*. Il concetto di volontà generale è elaborato dall'opera di Jean Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social: ou principes du droit politique*, la cui prima edizione fu stampata ad Amsterdam, presso l'editore Marc Michel REY, nel 1762. Il filosofo dedica ampie parti della sua trattazione alla definizione del concetto volontà generale, che è ivi inteso, non come volontà collettiva di tutti i cittadini, bensì come volontà del sovrano, una volontà trascendente tesa al raggiungimento dell'utilità generale ("spesso vi è una gran differenza fra la volontà di tutti e la volontà generale: questa ha di mira soltanto l'interesse comune, l'altra ha di mira l'interesse privato e non è che una somma di volontà particolari; ma se da queste stesse volontà si tolgono i più e i meno che si annullano fra loro, come somma delle differenze rimane la volontà generale" in *Grande Antologia Filosofica*, Marzorati, Milano, 1968, vol. xv, pp. 892-894).

Il concetto di legge come espressione della volontà generale ha accompagnato l'evoluzione dell'esperienza ordinamentale francese, consentendo alla fonte legislativa, di ricoprire un ruolo apicale e prioritario nel sistema delle fonti. Successivamente, con l'avvento dello Stato contemporaneo, all'esito della tragedia della II Guerra mondiale, se la Costituzione della Quarta Repubblica del 27 ottobre 1946 restò fedele alla tradizione francese dell'insindacabilità della legge proprio perché espressione della volontà generale, l'emanazione della Costituzione del 1958, che diede vita alla Quinta Repubblica, introdusse un controllo giurisdizionale sulla conformità a Costituzione della fonte legislativa, seppur preventivo ed in via di azione da parte di un certo numero di deputati o senatori (60). Anche in Francia, pertanto, la primazia della legge ha subito un declino, arrendendosi al rispetto della Costituzione, tanto che il *Conseil constitutionnel*, nella decisione 23 agosto 1985, n. 85-197, al par. 27, giunse ad affermare

Di qui l'avvio, nell'una e nell'altra cultura giuridica, che sostanziano la civiltà occidentale, del percorso di rivendicazione ed ampliamento del suffragio teso alla formazione della rappresentanza politica, con l'elezione dell'Assemblea elettiva che la esprime.

Nonostante le prime istanze rappresentative nei paesi di matrice britannica fossero sorte già nel XIII secolo e, quindi, oltre sei secoli prima rispetto agli ordinamenti che sarebbero stati definiti di *civil law*, il primo Paese Europeo ad ottenere il suffragio universale maschile, non fu il Regno Unito, ma la Francia.

La storia dell'estensione dei diritti elettorali è una storia riferita essenzialmente agli uomini, rispetto alla quale la questione femminile costituisce soltanto un'appendice, ove si consideri da un lato che le conquiste elettorali delle donne furono permesse proprio dall'avvenuto raggiungimento del suffragio maschile e, dall'altro, che le richieste ad esse preordinate non avevano una matrice autonoma, basandosi invero sulla necessità di equiparare la posizione femminile a quella maschile.

che *la loi votée [...] n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution*, allineandosi alla celebre affermazione della nota decisione della Corte Suprema Federale degli Stati Uniti del 1803, *Marbury v. Madison*, per cui a *legislative act contrary to the Constitution is not law* (cfr. traduzione italiana in P. COSTANZO (a cura di), *Testi Normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo. II Situazioni soggettive*, XIV edizione, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 462 e ss.).

In realtà, come efficacemente osservato da A. PIZZORUSSO, sebbene le due statuizioni potrebbero sembrare conformi, “così non è dal momento che l'ordinamento americano (che nulla dice esplicitamente sul controllo di costituzionalità delle leggi) è stato letto nel senso di ammettere in ogni momento la disapplicazione della legge invalida per la sua incompatibilità con la Costituzione, mentre l'ordinamento francese (che pur prevede esplicitamente il controllo di costituzionalità delle leggi) fino a poco tempo fa ha tenuto fermo il principio secondo il quale le conseguenze dell'inosservanza della Costituzione possono essere dedotte e constatate soltanto finché la legge non è stata promulgata, dopo di che tutti debbono applicarla fin quando il legislatore non decida di rimuoverla o di modificarla” (A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, II ed., in F. GALGANO (a cura di) *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca. Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9*, Zanichelli Editore, *Il Foro italiano*, Bologna – Roma, 2011, p. 391).

La diversa evoluzione delle due esperienze ben si spiega alla luce della storia che le ha connotate: mentre gli USA, sulla scia della tradizione inglese hanno assunto a perno centrale dell'ordinamento giuridico il diritto consuetudinario e le *rationes decidendi*, costituenti i c.d. precedenti; la Francia, protagonista della *civil law*, ha sempre visto il ruolo centrale ed apicale della fonte legislativa espressione della volontà generale, alla cui formazione concorrono i cittadini.

Conseguentemente, se gli USA già dal 1803 ammisero la *judicial review of legislation*, che postula la subordinazione della fonte legislativa a quella costituzionale, in Francia, ciò avvenne assai più lentamente, proprio in ragione del ruolo valoriale da sempre rivestito dalla legge; infatti: il *Conseil constitutionnel* fu istituito nel 1958 e, fino al 1° luglio 2008, il controllo di costituzionalità delle leggi fu solo di carattere preventivo, residuando l'insindacabilità dell'incostituzionalità per le leggi già entrate in vigore. Nel 2008, al termine di un lungo dibattito, è stato introdotto anche in Francia il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale e successivo all'entrata in vigore delle leggi, ma tuttavia rimangono limiti alla sua proposizione (solo previo filtro della Corte di Cassazione per i giudici ordinari e del Consiglio di Stato per i giudici amministrativi e solo per diritti e libertà costituzionalmente garantiti). Sul punto, cfr. F. FABBRINI, *La riforma del controllo di costituzionalità in Francia: tra innovazione e conservazione*, Relazione al Seminario di ASTRID su *La riforma del controllo di costituzionalità delle leggi in Francia*, svoltosi a Roma il 27 maggio 2009.

In altri termini, le rivendicazioni femminili dei diritti elettorali non furono supportate tanto dalla necessità di attribuire il diritto di voto alle donne in sé e per sé, in ragione dell'assenza di qualsiasi ragionevole causa di esclusione, quanto dall'esigenza di una piena attuazione del principio di uguaglianza, che seppur affermato dal portato della Rivoluzione francese, fu destinato a rimanere una previsione astratta fino ai primi decenni del xx Secolo.

Tale premessa impone una breve analisi della conquista del suffragio universale maschile, quantomeno nei paesi rappresentativi delle due culture giuridiche, ovvero Regno Unito e Francia, i cui esiti si riveleranno utili a comprendere le tappe del cammino verso l'istituzione del suffragio universale, senza limitazione alcuna, se non quella relativa al raggiungimento della capacità di agire, che, d'altronde, è requisito necessario per l'esercizio e l'azionabilità di tutti i diritti civili e politici.

2. Nel Regno Unito, il percorso verso la democrazia nacque dall'insofferenza dei grandi proprietari terrieri verso l'imposizione arbitraria di tributi da parte della Corona, manifestata per la prima volta nei confronti di Re Giovanni "Senzaterra"⁸, che, per finanziare una guerra contro il Regno di Francia, finalizzata alla riconquista dei possedimenti dei Plantageneti⁹, pretese dai Baroni inglesi, la corresponsione di ingenti imposte.

I Baroni, conseguentemente, anche in ragione dell'esito negativo della spedizione intrapresa, manifestarono il loro scontento nei confronti della Corona ed in particolare, dell'imposizione meramente arbitraria dei tributi, denunciandone la contrarietà alla c.d. Carta dell'Incoronazione¹⁰, un proclama redatto dal re d'Inghilterra Enrico I,

⁸ Giovanni Senzaterra salì al trono d'Inghilterra nel 1199 alla morte del fratello Riccardo I Cuor di Leone.

In realtà, Giovanni ereditò il malcontento dei Baroni originato dalla politica del fratello Riccardo connotata dall'imposizione di ingenti tributi per il finanziamento della quarta crociata.

Un ulteriore apporto economico fu richiesto ai Baroni in occasione del pagamento del riscatto di Riccardo I dalla prigionia tedesca, nel castello di Trifels, come ostaggio dell'imperatore Enrico VI.

Giovanni non fece nulla per placare i primi moti tumultuosi ed anzi rincarò la dose richiedendo ulteriori donativi per il sostegno alla campagna francese, volta alla ri-conquista della Normandia, e culminata nella tragica sconfitta di Bouvines nel 1214 (per un approfondimento sul punto, cfr. MUSCA G., *La nascita del parlamento nell'Inghilterra medievale*, Ed. Dedalo, Bari, 1994).

⁹ Con l'espressione "impero plantageneto", gli storici hanno designato il vasto territorio, comprensivo dell'Inghilterra, dell'Irlanda e di oltre metà occidentale della Francia, facente capo, nel XII secolo a Enrico II, d'Inghilterra, della dinastia angioina, o, per l'appunto, plantageneta. Il nome deriva da Goffredo il Bello, Conte d'Angiò, che aveva per stemma un ramo di ginestra (in francese *genêt*).

¹⁰ La Carta dell'Incoronazione o Statuto delle Libertà è un proclama redatto dal re d'Inghilterra Enrico I Beauclerc e pubblicato al momento della sua ascesa al trono nel 1100. A mezzo del ridetto proclama, contenente una serie d'impegni del sovrano in favore dei baroni, Enrico I ha voluto riconquistare la fiducia dei nobili inglesi nei confronti della Corona, fortemente frustrata ed allentata dalla politica del fratello suo predecessore Guglielmo II, detto Guglielmo il Rosso. In particolare, Enrico I, fin dal momento della sua incoronazione si impegnò a concedere una serie di privilegi a Conti e Baroni inglesi per porre fine alle pratiche oppressive poste in essere dal precedente sovrano (*I shall end all the oppressive practices which have been an evil presence in England*), tra cui la rimessione dei debiti, restaurando la legge di suo padre, Re Edoardo, introdotta con il consiglio dei baroni.

nell'anno 1100, a mezzo del quale il neoincoronato Sovrano aveva denunciato gli abusi perpetrati dal fratello¹¹, Guglielmo II, suo predecessore, mediante l'imposizione d'ingenti tributi nei confronti della nobiltà.

La Carta dell'Incoronazione, in realtà praticamente ignorata per oltre un secolo, rappresentò l'antesignana della ben più nota *Magna Charta Libertatum* del 1215, che Re Giovanni, fu costretto a concordare con i baroni, onde placarne la rivolta e riottenere la fiducia.

In particolare, la *Magna Charta Libertatum* formalizzò il noto principio *no taxation without representation*, imponendo la partecipazione e l'assenso del Consiglio dei Baroni, in occasione dell'imposizione di nuovi tributi nei loro confronti da parte della Corona.

I Baroni formarono così il Consiglio regale, che costituiva l'embrione di quello che pochi anni dopo sarebbe diventato il Parlamento, per la prima volta convocato nel 1265, in attuazione delle c.d. Disposizioni di Oxford (*Provisions of Oxford*¹²) del 1258.

Il suddetto testo normativo, stabilì una nuova forma di governo per la Monarchia inglese, caratterizzata dalla presenza di un Consiglio dei quindici, cui era attribuito potere esecutivo e di un Parlamento, in cui sedevano i baroni, deputato al controllo dell'operato del Consiglio.

Il Parlamento d'Inghilterra (divenuto Parlamento del Regno di Gran Bretagna solo in seguito all'*Union Act*¹³ del 1707), fu inizialmente costituito di un'assemblea formata da membri del clero e dell'aristocrazia, nonché da rappresentanti delle diverse Contee e *borough*¹⁴.

La tradizionale divisione in due Camere, la *House of Lords* e la *House of Commons*, si delineò a partire dal regno di Enrico III, nel XIV secolo: alla prima appartenevano esponenti della nobiltà e del clero, mentre alla seconda i rappresentanti di Contee (*knights*) e *boroughs*.

¹¹ Guglielmo II d'Inghilterra, detto Rufus, fu re dal 26 settembre 1087 al 2 agosto 1100.

¹² Le c.d. Disposizioni di Oxford sono un documento normativo elaborato dai Baroni inglesi sotto la guida di Simon DE MONTFORT ed emanato da Enrico III d'Inghilterra, costretto ad accettare una nuova forma di governo, con la quale il potere effettivo era posto nelle mani di 15 membri di un consiglio (Consiglio dei 15) che sovrintendeva agli incarichi ministeriali, alle amministrazioni locali ed alla vigilanza sui castelli reali. L'operato del consiglio era sottoposto al controllo del Parlamento che si riuniva tre volte all'anno. Le disposizioni furono sostituite dalle Disposizioni di Westminster del 1259, successivamente rigettate da Enrico III, forte della bolla pontificia del 1261. In esito alla seconda guerra dei Baroni, iniziata nel 1263, il Re Enrico III, il 31 ottobre 1266 emanò il c.d. *Dictum of Kenilworth* (*Award of reconciliation between the king and the rebels of the Barons' War*), con il quale ristabilì la primazia dell'autorità regia.

¹³ *The Act of Union* del 1707 costituì il risultato di due *Acts of Parliament*, *the Union with Scotland Act*, approvato dal Parlamento inglese nel 1706 e *the Union with England Act*, approvato dal Parlamento scozzese nel 1707, che diede vita ad un unico regno sotto la guida della Corona, denominato *Great Britain*, a partire dal 1° maggio del 1707.

¹⁴ Nell'Inghilterra medievale i *boroughs* erano centri abitati, in origine dotati di fortificazioni, connotati da una certa forma di autonomia amministrativa, che avevano diritto ad eleggere propri rappresentanti al Parlamento.

Alla nascita del Parlamento, seguì la lenta attribuzione di diritti elettorali, dapprima su base censitaria ed unicamente riservata ai cittadini maschi: nel 1432, potevano eleggere i propri rappresentanti i possidenti di una terra dalla rendita di almeno 40 scellini.

L'esigenza fondativa della nascita delle istituzioni rappresentative, consistente nell'evitare un'imposizione tributaria arbitraria ed irragionevole da parte della Corona¹⁵, è anche all'origine del diritto di voto (intimamente connesso all'esistenza di istituzioni rappresentative), che, proprio dalle sue finalità originarie, trae le sue limitazioni: in altri termini, il voto è attribuito per eleggere il Parlamento; il Parlamento ha il compito di controllare ed approvare l'imposizione di tributi; il voto è attribuito solo a coloro che pagano i tributi alla Corona, *id est* i proprietari terrieri.

Sotto questo profilo, è possibile apprezzare la contropartita del principio *no taxation without representation*, ovvero il principio del *no representation without taxation*, che fonda il riconoscimento del diritto di voto su base esclusivamente censitaria.

Il paradigma censitario per il riconoscimento del diritto di voto, che ha connotato l'esperienza inglese fino al xx secolo, conobbe un progressivo allargamento della base elettorale grazie all'intervento di alcune riforme:

— il *First Reform Bill*¹⁶ del 1832, che, oltre a prevedere una redistribuzione dei seggi della *House of Commons* tra le circoscrizioni elettorali delle grandi città e quelle dei *rotten boroughs*, ebbe il pregio di allargare la base elettorale, estendendo il diritto a tutti i proprietari beni immobili del valore di almeno 10 *pounds* (£), così attribuendo tale diritto a circa seicentomila cittadini inglesi;

— il *Second Reform Bill*¹⁷ del 1867, che, sempre su base censitaria, allargò ulteriormente il diritto di elettorato attivo, portando il numero di elettori a circa 2.000.000;

¹⁵ Tale esigenza, trovò un ulteriore conferma nell'emanazione del *Bill of Rights* del 1689, che definì i contorni della forma di Governo inglese prevedendo l'impossibilità per la Corona di sospendere l'efficacia delle leggi senza il consenso del Parlamento, confermando l'ormai consolidato principio "*no taxation without representation*" ed affermando il principio della libertà del voto.

¹⁶ Il *First Reform Bill*, noto anche come *The Representation of the People Act 1832*, *1832 Reform Act* o *Great Reform Act*, una delle prime riforme elettorali approvate dal Parlamento inglese, ottenne la sanzione reale per l'emanazione il 7 giugno del 1832.

Con particolare riguardo all'allargamento della base elettorale, la riforma prevede l'attribuzione del diritto di voto nelle contee a coloro che fossero proprietari di terre del valore di almeno £ 10; fossero titolari di contratti di locazione di lunga durata (più di sessant'anni) aventi ad oggetto terre del valore di almeno £ 10; fossero titolari di contratti di locazione di media durata (tra i venti e i sessant'anni) aventi ad oggetto terre del valore di almeno £ 50. Nei *boroughs* il diritto di voto fu esteso a tutti i capifamiglia proprietari o occupanti un immobile del valore locativo di almeno £ 10 all'anno (per un approfondimento, cfr., J. E. KHUSHAL MURKENS, *Unintended democracy: parliamentary reform in the UK*, Oxford University Press, 2014).

¹⁷ *The Representation of the People Act 1867*, noto anche come *Reform Act 1867* o *the Second Reform Act*, secondo atto di riforma del sistema elettorale inglese, ottenne la sanzione reale il 15 giugno 1867. La riforma attribuì i diritti elettorali nelle contee ai proprietari di terre del valore di almeno £ 5 ed agli occupanti di terre del valore di almeno £ 12; mentre nei *boroughs*, il diritto di voto fu esteso a tutti i proprietari ed agli occupanti di immobili del valore locativo annuo di almeno £ 10 (per un approfondimento, cfr., J. E. KHUSHAL MURKENS, cit.).

— il *Third Reform Bill*¹⁸ del 1884, noto anche come *Representation of the people act*, che per la prima volta svincolò la titolarità del diritto di voto dalla condizione di proprietario di beni immobili, estendendo il suffragio ad oltre 5.500.000 cittadini maschi (ad esso seguì il *Redistribution of Seats Act* del 1885, che riformò le circoscrizioni elettorali ed il sistema di attribuzione dei seggi).

L'intervento delle citate riforme del diritto elettorale, si inserisce in un contesto storico – politico permeato dalla diffusione dell'ideale del principio di uguaglianza tra gli individui, dapprima veicolata dalle Carte e dalle Dichiarazioni dei Diritti americani e, successivamente, divenuta fondamento dei principi della Rivoluzione francese e della Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del cittadino del 1789.

L'idea dell'uguaglianza tra i cittadini ha spinto il sistema rappresentativo verso un allargamento della base elettorale, non più selezionata in base al censo, poiché tale criterio finisce per essere discriminatorio ed ingiustamente a vantaggio delle persone più benestanti, rappresentanti, generalmente, la parte minore della popolazione.

Senonché, le pregevoli idee che spinsero la Gran Bretagna ad estendere il diritto di voto non presero mai in considerazione la posizione delle donne, da sempre, per consuetudine¹⁹, escluse da tale diritto²⁰.

¹⁸ *The Third Reform Act*, noto anche come *Representation of the People Act 1884*, fu la terza riforma elettorale del XIX secolo ed ottenne il *placet* o sanzione reale il 6 dicembre 1884. La predetta riforma rimosse la distinzione tra le contee (*counties*) e i borghi (*boroughs*), estendendo il diritto di voto a tutti gli uomini occupanti un immobile del valore locatizio annuo di almeno £ 10.

¹⁹ Nei sistemi di *Common law*, di cui il Regno Unito rappresenta il motore costitutivo, il diritto consuetudinario ha avuto un'importanza fondamentale nella formazione dell'ordinamento giuridico, in quanto ha assunto il ruolo di *ius commune*, non consentendo l'affermazione del diritto romano quale diritto prevalente, come invece avvenuto nell'Europa continentale nel Medioevo. In particolare, l'organizzazione rigidamente feudale d'impronta normanna, connotata da un sistema giudiziario di tipo gerarchico, che vedeva al vertice la Corte di Westminster, presieduta dal monarca, ha provocato la trasformazione del diritto consuetudinario in diritto comune, ovvero applicabile in tutto il Regno (appunto *common law*), grazie all'opera interpretativa dei Giudici, per l'appunto guidata dalla Corte Suprema, in ossequio al principio dello *stare decisis*.

^{La} centralità del diritto consuetudinario nel sistema inglese non venne meno neppure con la progressiva affermazione del principio della *Parliamentary sovereignty*, in quanto gli *statutes of the Parliament*, seppure in astratto dotati della forza di modificare la *common law*, raramente disciplinavano le materie tradizionalmente oggetto del diritto consuetudinario ed in relazione alle quali si erano sviluppati consolidati orientamenti giurisprudenziali. Peraltro, come osserva A. PIZZORUSSO, “quando anche accadesse che uno *statue* modificasse un precedente, la sua interpretazione restava comunque affidata ai giudici, per cui era normale che la statuizione legislativa finisse per coprirsi di ulteriori precedenti che, in certo senso, lo riassorbivano nella *common law*” (A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., p. 388).

²⁰ In realtà, le donne sono state escluse per consuetudine dal diritto di voto fino all'entrata in vigore del *First Reform Bill* del 1832. Infatti, il predetto atto normativo escluse, per la prima volta in maniera esplicita, le donne dai diritti elettorali, mediante l'utilizzo della locuzione *male person*. L'idea sottesa all'esclusione delle donne è efficacemente espressa da James MILL, che, nel suo Articolo sul Governo, affermava *one thing is pretty clear, that all those individuals whose interests are indisputably included*

Tale esclusione, in realtà, non riguardava soltanto il diritto di voto, ma una pluralità di diritti civili, che l'ordinamento inglese, come la maggior parte degli ordinamenti occidentali, riconoscevano ai soli cittadini maschi, quale l'accesso a determinate professioni.

Sulla scia del portato della Rivoluzione francese, che conobbe l'emersione delle prime rivendicazioni femminili dei diritti civili, anche nel Regno Unito, alla fine del XVIII Secolo, iniziarono ad affiorare i primi tentativi a favore dell'estensione dei diritti civili e politici alle donne e, segnatamente, del diritto di voto.

Nel 1792, Mary WOLLSTONECRAFT pubblicò *A Vindication of the Rights of Women*²¹, un trattato sui diritti delle donne, per la prima volta pubblicato da una donna.

Già un decennio prima, Jeremy BENTHAM, il pensatore inglese padre della corrente utilitaristica, aveva a più riprese scritto in favore di una totale emancipazione della donna, che si sostanziasse nell'equiparazione tra uomini e donne nel godimento dei diritti civili tra cui il diritto di voto²².

Contestualmente, iniziarono a formarsi i primi circoli femminili, ai quali presero parte le donne più benestanti ed istruite, che posero le basi per la nascita del movimento delle Suffragette²³, dapprima con la fondazione della *National*

in those of other individuals, may be struck off without inconvenience. In this light may be viewed all children, up to a certain age, whose interests are involved in those of their parents. In this light, also, women may be regarded, the interest of almost all of whom is involved either in that of their fathers or in that of their husbands (J. MILL, *Government*, in *Encyclopaedia britannica*, in <https://oll.libertyfund.org/titles/mill-government>).

²¹ La pubblicazione dell'opera seguì a quella, da parte della stessa autrice, del saggio dal titolo *A Vindication of the Rights of Men*, nel 1790. Quest'ultimo fu pubblicato in risposta alle *Reflections on the Revolution in France* di Edmond BURKE del 1790, che avevano additato la Rivoluzione Francese quale violento sovrachiamamento di un Governo legittimo, quale preludio all'anarchia.

Mary WOLLSTONECRAFT, dapprima si oppose alle Riflessioni di BURKE con la pubblicazione di *A vindication of the Rights of Men*, per poi fare un passo oltre e scrivere della necessità dell'estensione di tali diritti anche alle donne, nella ben più nota opera, *A Vindication of the Rights of Women*, uno dei primi lavori di filosofia femminista.

²² Nella celebre opera *An Introduction to Principles of Morals and Legislation*, pubblicata nel 1789, ma la cui stampa risale al 1787, BENTHAM esprimeva le proprie rimostranze in relazione alla situazione di *virtual slavery* cui erano costrette le donne in diversi Paesi. Il filosofo auspicava non solo la fine di tale situazione, ma la totale emancipazione della classe femminile che conducesse alla libertà politica delle donne, al diritto di voto in loro favore ed alla loro partecipazione alle funzioni legislativa e di governo. Nella predetta opera, BENTHAM qualifica come *an imbecillity* la tradizione di alcuni Paesi di escludere le donne dalla vita politica sulla base di un loro supposto stato d'inferiorità mentale, pari a quello dei bambini e degli infermi mentali (per un approfondimento, cfr., M. WILLIFORD, *Bentham on the rights of women*, in *Journal of the History of Ideas*, Vol. 36, No. 1 (Jan. - Mar., 1975, pp. 167-176).

²³ Il termine *suffragettes*, indica in realtà le militanti parte del *Women's Social and Political Union* e non le appartenenti alla *National Union of Women's Suffrage*, note come *suffragists*.

*Union of Women's Suffrage*²⁴ da parte di Millicent FAWCETT e, successivamente, con quella del *Women's Social and Political Union*²⁵, nel 1903.

Medio tempore, le donne avevano ottenuto, il diritto di voto per le elezioni locali, mediante il riconoscimento di un suffragio su base censitaria (fortemente limitativo) da parte dapprima del *Corporation Reform Act* del 1835 e, successivamente, del *Local Government Act* del 1894.

La lotta femminile per la conquista del suffragio si protrasse ancora per decenni, mediante il compimento di azioni dimostrative e di propaganda per sensibilizzare l'opinione pubblica, maschile e femminile, rispetto all'estensione dei diritti civili.

Il suffragio universale, in Gran Bretagna, sarà raggiunto solo nella prima metà del xx secolo, grazie all'intervento di due ulteriori riforme:

— il *Representation of the people Act* del 1918, detto anche *Fourth Reform Bill*, che sancì il riconoscimento del suffragio universale maschile ed estese, per la prima volta, su base censitaria il diritto di elettorato attivo anche alle donne di età superiore ai 30 anni²⁶;

— il *Representation of the people (Equal franchise) Act* del 1928, che sancì definitivamente il suffragio universale, senza distinzione di sesso.

²⁴ *The National Union of Women's Suffrage*, anche conosciuta con il nome di *Suffragists* (da non confondere con le "Suffragette") fu un'organizzazione a carattere democratico, fondata nel Regno Unito nel 1897 e volta allo scopo di ottenere il suffragio femminile mediante azioni pacifiche e non violente, quali la presentazione di progetti di legge e l'organizzazione di manifestazioni. Tra queste ultime, quella che maggiormente si ricorda fu il c.d. *Mud March*, una manifestazione che si tenne a Londra il 9 febbraio 1912, alla quale presero parte oltre tre mila donne appartenenti a tutte le classi sociali che marciarono da *Hyde Park Corner* fino a *Strand*. L'organizzazione intendeva raggiungere il suffragio universale mediante l'impiego di metodi costituzionali e non violenti, a differenza delle Suffragette (*Women's Social and Political Union*), che, invece, prediligevano la linea della *direct action*.

²⁵ *The Women's Social and Political Union*, nacque nel 1903, in seguito alla scissione dal *National Union of Women's Suffrage*. Quest'ultimo prediligeva modalità di azione non violenta e da attuarsi secondo le forme previste dall'ordinamento (come la presentazione di *bills* al Parlamento), mentre il primo, le cui affiliate erano note come Suffragette, si contraddistinse per la c.d. *direct action* e per le azioni di disobbedienza civile.

²⁶ Il singolare limite d'età posto a trent'anni è efficacemente giustificato dalla discussione parlamentare in sede di approvazione. In particolare, dagli archivi che riportano il dibattito parlamentare, emerge come Lord Robert CECIL avesse affermato che *everybody knows quite well why the age of thirty years was fixed as the age at which women could vote. It had nothing to do with their supposed capacity or incapacity between the ages of twenty-one and thirty-one. That limit was adopted in order to meet the objection to the extension of the franchise without some limit of the number of women voters. That is perfectly notorious, and there is no secret about it. That is the reason why the age limit of thirty was introduced, in order to avoid extending the franchise to a very large number of women, for fear they might be in a majority in the electorate of this country. It was for that reason only, and it had nothing to do with their qualifications at all. No one would seriously suggest that a woman of twenty-five is less capable of giving a vote than a woman of thirty-five.*

Ancora una volta, la ragione – se così può definirsi – era eminentemente tesa a limitare il numero delle elettrici.

3. In Francia, il percorso che condusse all'affermazione del suffragio universale ebbe inizio dalla Rivoluzione francese del 1789, che, sbaragliato il c.d. *ancien régime*, condusse all'affermazione degli ideali di *liberté, égalité e fraternité*.

Alla caduta dell'*ancien régime* seguì l'emanazione della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* del 26 agosto 1789 da parte dell'Assemblea costituente, formata dagli Stati Generali, che di tale qualifica si erano autoattribuiti.

La Dichiarazione, affermata a chiare parole l'uguaglianza tra i cittadini, qualificò la legge come espressione della volontà generale, alla cui formazione tutti i cittadini avevano il diritto di partecipare, tramite i loro rappresentanti.

In ottemperanza al disposto della Dichiarazione e, segnatamente, del suo art. 6, che prevedeva la partecipazione dei governati alla formazione della legge, il 3 settembre 1791, l'Assemblea nazionale, *volendo stabilire la Costituzione francese sui principi che essa ha riconosciuto e dichiarato, abolisce irrevocabilmente le istituzioni che ferivano la libertà e l'eguaglianza dei diritti* e approva la prima Costituzione francese, che segna il passaggio alla monarchia costituzionale.

L'intento di assicurare l'uguaglianza dei diritti tra i cittadini era però destinato a rimanere sulla carta, in quanto la Costituzione, pur prevedendo un sistema basato sulla separazione dei poteri²⁷, teorizzata pochi anni prima a garanzia dello Stato di diritto, da Montesquieu, istituiva un suffragio su base censitaria, dal quale rimaneva fuori la maggior parte della popolazione²⁸ e continuava ad escludere le donne, per mera consuetudine implicita.

In particolare, il corpo dei cittadini attivi (coloro che pagavano tasse per un valore corrispondente ad almeno tre giornate lavorative) eleggeva, al suo interno, gli "elettori" ai quali spettava la successiva elezione dei deputati; gli "elettori" dovevano essere titolari di beni valutati nei ruoli tributari per un valore che poteva andare dalle cento alle quattrocento giornate lavorative.

Successivamente, in seguito alla formazione della Comune insurrezionale, nell'agosto del 1792, furono indette le prime elezioni a suffragio universale maschile

²⁷ Il principio di separazione dei poteri, informatore della tradizione giuridica occidentale, teorizzato dal filosofo francese MONTESQUIEU nella celebre opera del 1748 *De l'esprit des lois* (pubblicata anonimamente a Ginevra nel 1748), fu positivizzato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, il cui art. 16, affermava espressamente che *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*.

²⁸ La Costituzione, al Titolo III, Capitolo I, Sezione II, art. 1 sanciva che *per formare l'Assemblea nazionale legislativa, i cittadini attivi si riuniranno ogni due anni in assemblee primarie nelle città e nei cantoni. Le assemblee primarie si formeranno di pieno diritto la seconda domenica di marzo, se esse non sono state convocate prima dai funzionari pubblici stabiliti dalla Legge*, mentre, all'articolo successivo, che *per essere cittadino attivo, occorre: – Essere nato o divenuto Francese; – Avere l'età di venticinque anni compiuti; – Essere domiciliato nella città o nel cantone per il tempo determinato dalla legge; – Pagare, in una qualsiasi parte del Regno, un tributo diretto almeno uguale al valore di tre giornate di lavoro, e presentarne la ricevuta; – Non essere in stato di domesticità, cioè di servitore a salario; – Essere iscritto nella municipalità del proprio domicilio nel ruolo delle guardie nazionali; – Aver prestato il giuramento civico*.

per l'elezione della Convenzione nazionale incaricata di redigere un nuovo testo costituzionale, in vista dell'abolizione della monarchia, definitivamente tramontata il 21 settembre 1792, con la proclamazione della prima Repubblica.

Il suffragio universale maschile fu mantenuto anche dalla Costituzione licenziata dalla Convenzione nazionale nel 1793, il cui art. 4 prevedeva che *ogni uomo nato e domiciliato in Francia, in età di ventun anni compiuti, che, domiciliato in Francia da un anno, – vi vive del suo lavoro; – o acquista una proprietà; – o sposa una francese; – o adotta un fanciullo; – o mantiene un vecchio; – ogni straniero infine, che il Corpo legislativo giudicherà di aver ben meritato dell'umanità; è ammesso all'esercizio dei diritti di cittadino francese.*

A differenza della precedente costituzione, che operava un indistinto riferimento alla figura del cittadino, quella del 1793 limita l'acquisizione dei diritti di cittadino francese ai soli uomini, utilizzando il termine uomo²⁹, non nel senso generale di essere umano, ma nel senso stretto, semanticamente limitato.

Ciò è del resto confermato da una lettura sistematica della disposizione, la quale consente l'acquisizione dei diritti di cittadino all'uomo che sposi una francese, di tal guisa escludendo, *expressis verbis*, la categoria femminile dal campo di applicazione della disposizione medesima.

Da un punto di vista più squisitamente giuridico pare interessante e quantomeno singolare che l'esclusione delle donne dalla partecipazione al *supremo potere statale*³⁰, prima dell'avvento della Costituzione del 1793, non costituisca il *dictum* di alcuna norma giuridica in tal senso, essendo, invece, un retaggio culturale talmente insito e radicato nel sentire comune, da apparire scontato e non degno di menzione neppure da parte dell'ordinamento giuridico.

Il suffragio universale maschile in Francia ebbe comunque vita assai breve, dal momento che, con la nuova Costituzione del 1795, si tornò a definire cittadino francese, con la conseguente attribuzione dei diritti civili ed elettorali, colui che pagasse un contributo diretto, fondiario o personale, riesumando un sistema di suffragio improntato su base censitaria.

Il sistema censitario venne nuovamente meno con l'approvazione della successiva Costituzione del 1799, il cui art. 2 prevedeva che *ogni uomo nato e residente in Francia, che, in età di ventun anni compiuti, si sia fatto iscrivere sul registro civico del suo circondario comunale, ed abbia dimorato successivamente per un anno sul territorio della Repubblica, è cittadino francese.*

²⁹ Il termine uomo, in francese *homme*, è presente sia nella Costituzione del 1791, sia in quella del 1793. Sennonché, mentre nella prima non è impiegato per la definizione del c.d. "cittadino attivo", ma trova spazio unicamente nella parte dedicata alla dichiarazione dei diritti "inviolabili" in un senso semanticamente esteso, nella seconda è altresì impiegato, nel senso, questa volta, di essere umano di sesso maschile, per definire l'attribuzione dei diritti civili. Si passa così dall'esclusione implicita delle donne dai diritti elettorali, alla previsione di un'esplicita escludente.

³⁰ Così, G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, traduzione italiana a cura di M. PETROZZIELLO, Giuffrè, Milano, 1949, p. 251.

A ben guardare, il sistema elettorale preveduto dalla Costituzione del 1799, se da un lato affermava l'estensione del suffragio alla universalità dei cittadini (di sesso maschile), dall'altro era congegnato in modo tale da non permettere l'espressione della volontà degli stessi nella scelta dei propri rappresentanti: ai cittadini era demandato il compito di eleggere liste di notabili, all'interno delle quali il Senato conservatore, avrebbe scelto, a norma dell'art. 20, i *legislatori*, ovvero i componenti del Corpo legislativo.

In ogni caso, al Corpo legislativo, era accordata una funzione solo apparente, in quanto il fulcro del potere era concentrato nelle mani dei Consoli, di cui Napoleone BONAPARTE era il primo, per espressa previsione costituzionale.

Il suffragio universale maschile diretto alle elezioni dei rappresentanti politici fu nuovamente istituito dalla Costituzione del 1848, mediante l'espressa previsione di cui all'art. 24, a norma del quale *il suffragio è diretto e universale. Lo scrutinio è segreto*³¹.

La Costituzione francese del 1848, che inaugurò la c.d. Seconda Repubblica (dopo quella post-rivoluzionaria), prevede l'elezione a suffragio universale e diretto sia dell'organo legislativo, sia di quello esecutivo, identificato nel Presidente della Repubblica³².

Il suffragio universale maschile, garantito in Francia dalla Costituzione del 1848, non fu più scalfito, rendendo la Francia il primo Paese europeo ad avere concesso tale diritto, indice di democraticità.

Più complessa, come anche per la Gran Bretagna, si rivelò la situazione femminile.

Come poc'anzi osservato, infatti, se dapprima le donne erano escluse dal diritto di voto in maniera implicita, in forza di una regola generale consuetudinaria, a partire dalla Costituzione del 1793, esse furono espressamente escluse dall'esercizio di tale diritto, in forza dell'attribuzione a favore dei soli uomini.

³¹ La Costituzione del 1848 riprese la linea tradizionale che escludeva le donne dai diritti elettorali solo per consuetudine, senza la formulazione di alcuna escludente espressa. Tale situazione fu sfruttata da Jeanne DEROIN, che in occasione dell'elezioni per l'Assemblea Costituente del 13 maggio 1849, decise di candidarsi nel partito socialista, appendendo per le strade di Parigi diversi manifesti con la seguente dicitura "un'Assemblea costituente composta di soli uomini sarebbe altrettanto inadatta a emanare leggi che governino una società composta da uomini e donne, come lo sarebbe un'assemblea composta da privilegiati a discutere gli interessi degli operai, o un'assemblea di capitalisti a conservare alto l'onore del paese". L'episodio scatenò l'ira di PROUDHON che, il 12 aprile, sulle colonne del giornale *Le Peuple*, ebbe a scrivere che "l'uguaglianza politica dei due sessi, cioè l'assimilazione delle donne con gli uomini nelle pubbliche funzioni, è uno di quei sofismi che sono contrari non solo alla logica, ma anche alla coscienza umana e alla natura delle cose" (per un approfondimento, cfr. M. ALBISTUR, D. ALMOGATHE, *Histoire du féminisme français*, 1977, p. 455).

³² Per un approfondimento sui sistemi elettorali adottati in Francia successivamente al 1848, cfr. P.G. LUCIFREDI, M. BARILATI, D. GRANARA, *Studi di legislazione elettorale*, CUSL Il Gabbiano, Genova, 1988, p. 185 e ss.

Tale esclusione disattendeva le richieste provenienti dai circoli femminili³³, che immediatamente dopo la Rivoluzione, già nel 1789, iniziarono a formarsi in Francia e trovarono successivo conforto dalla pubblicazione, da parte di Olympe DE GOUGES, nel 1791, della Dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina³⁴, che, sul modello della Dichiarazione del 1789, reclamava l'assimilazione delle donne agli uomini e l'estensione alle prime di tutti i diritti riconosciuti ai secondi³⁵.

In realtà, il primo passo nella vita politica mosso dalla classe femminile francese, avvenne già nel 1789, con la sottoposizione ai costituenti Stati Generali dei *Cahiers de Doléances des femmes*³⁶, che, analogamente agli ordinari *chapiers de doléances*, esponevano le richieste politiche provenienti dalle donne.

In seguito alla chiusura dei *clubs* femminili operata da ROBESPIERRE, Olympe DE GOUGES fu giustiziata e la lotta femminile per la conquista dei diritti civili e politici subì un arresto che si protrasse fino alla nascita della Seconda Repubblica, allorquando iniziò a diffondersi la prima stampa femminista (*La Voix des Femmes*³⁷,

³³ La battaglia per la concessione del suffragio femminile fu portata avanti anche dal CONDORCET, che, nel suo intervento illustrativo alla Convenzione del 15 febbraio 1793, affermava: “in nome di quale principio si vuole in uno Stato repubblicano escludere le donne dalle funzioni pubbliche. Non fanno forse parte della Nazione? Il diritto di eleggere ed essere eletto è fondato per gli uomini sul loro carattere di esseri intelligenti e liberi. Le donne non sono anche esse creature simili?... Si parlerà della debolezza fisica della donna? Se questa obiezione avesse un qualche valore bisognerebbe sottoporre i rappresentanti della Nazione all'esame di una commissione medica e inviare all'ospizio quelli che come torna l'inverno soffrono di gotta. Si parlerà di mancanza di istruzione, di assenza di genio politico nelle donne? Non ci sono forse anche troppi rappresentanti del popolo che ne mancano a loro volta? Il buon senso e i principi repubblicani escludono qualsiasi distinzione tra uomini e donne a questo riguardo. L'obiezione principale, ripetuta da tutti, è che aprendo alle donne la vita politica le distoglieremo dalle cure della famiglia. L'argomento manca di fondamento. Innanzi tutto non riguarda che le donne sposate e non tutte lo sono. In secondo luogo bisognerebbe, per questa stessa ragione, interdire alle donne qualsiasi professione manuale e il commercio” (Cfr. L. CAPEZZUOLI, C. CAPPABIANCA, *Storia dell'emancipazione femminile. Prefazione di D. Bertoni Jovine*, Editori Riuniti, Roma 1964, p. 14-15).

³⁴ La *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*, pubblicata da Olympe DE GOUGES il 5 settembre del 1789 sul modello della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 26 agosto 1789, è un testo giuridico che reclama l'estensione alle donne dei diritti riconosciuti pochi mesi prima agli uomini. L'Autrice si fece portatrice della critica per cui la Rivoluzione francese, nel diffondere gli ideali di uguaglianza e libertà, aveva obliterato le donne.

³⁵ Infatti, l'art. 1 della Dichiarazione prevedeva che *la donna nasce libera e rimane uguale all'uomo nei diritti*; mentre l'art. 6 prevedeva che *“la legge deve essere l'espressione della volontà generale: tutte le cittadine e tutti i cittadini debbono concorrere personalmente e per mezzo di rappresentanti alla sua formazione*. La dichiarazione, tuttavia, non aveva alcun valore ufficiale, non era fonte del diritto, ma una mera affermazione, seppur importante e significativa, di stampo politico.

³⁶ L'art. 1 del *Projet de décret* proposto dal *Cahier des doléances et réclamations des femmes* era così redatto: *toutes les personnes du sexe féminin pourront être admises indistinctement aux assemblées de district et de département, élevées aux charges municipales et même députées à l'Assemblée Nationale, lorsqu'elles auront les qualités exigées par la loi des élections. Elles y auront voix consultative et deliberative* (Cfr. M. GIARD, E. BRIÈRE, *Le Couteux Du Molay, Les droits politiques de la femme*, Paris 1913, p. 106).

³⁷ Giornale femminista fondato il 20 marzo 1848 da Eugénie NIBOYET a Parigi.

*L'Opinion des Femmes*³⁸, *La Fronde*³⁹) e si formarono nuove organizzazioni animate dalla volontà di emancipazione femminile e dalle richieste di estensione dei diritti civili (“Lega francese per i diritti delle donne” del 1882 e “Unione francese per i diritti delle donne” del 1905).

Tuttavia, la piena estensione del suffragio anche alla componente femminile della popolazione francese si ebbe solo durante il secondo conflitto mondiale, che vide una partecipazione attiva delle donne alla vita lavorativa e politica, a causa dell’assenza degli uomini inviati al fronte, grazie all’ordinanza 21 aprile 1944 emanata dal Governo provvisorio del generale Charles DE GAULLE, che, all’art. 17, stabilì che *les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes*.

Le prime elezioni che videro le donne tra le fila dei votanti furono quelle municipali svoltesi il 29 aprile del 1945, mentre parteciparono alle prime elezioni politiche il 21 ottobre 1945 in occasione della designazione dei 586 deputati chiamati a formare l’Assemblea costituente, secondo un percorso analogo a quello italiano (Quarta Repubblica).

La nuova Costituzione, licenziata nell’ottobre 1946, nell’alveo dei principi fondamentali dell’ordinamento, ricomprese quello per cui *la legge garantisce alla donna, in tutti i campi, diritti uguali a quelli dell’uomo*⁴⁰.

4. In Italia, il suffragio universale fu raggiunto grazie al D.Lgs. Lgt. n. 151/1944 che, per la prima volta, estese il diritto di elettorato attivo alle donne all’elezioni politiche per la formazione dell’Assemblea costituente e per la scelta sulla forma di Stato.

In realtà, l’Italia conobbe, già prima dell’Unità, alcune forme di elettorato attivo in favore delle donne limitato all’elezioni di organi municipali.

Tale è il caso, ad esempio, del Granducato di Toscana. Lo Statuto del Granducato, licenziato il 15 febbraio del 1848 dal Granduca LEOPOLDO II, prevedeva l’attribuzione del potere di legiferare a due Assemblee legislative: il Senato, composto da Senatori nominati a vita dal Granduca e dai Principi Toscani che vi sedevano di diritto, a norma degli artt. 24 e 25 dello Statuto, ed il Consiglio Generale composto, ai sensi del successivo art. 28, da ottantasei deputati eletti dai Collegi, la cui disciplina era demandata ad una legge elettorale, successivamente promulgata il 3 marzo del 1848.

³⁸ Giornale femminista fondato il 28 gennaio 1849 da Jeanne DEROIN, in seguito alla chiusura, da parte del Governo conservatore, del giornale *La Politique des femmes*, dalla medesima fondato.

³⁹ Giornale fondato nel 1897 da Marguerite DURAND, interamente diretto e gestito da sole donne.

⁴⁰ Così il Preambolo, di forte impronta sociale ed egualitaria, della Costituzione licenziata in Francia il 27 ottobre 1946, che diede vita alla Quarta Repubblica, poi richiamato dal Preambolo della Costituzione della Quinta Repubblica, approvata con *referendum* del 28 ottobre 1958, tutt’ora vigente, secondo cui *il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell’uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della Costituzione del 1946, e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell’ambiente del 2004*.

Con specifico riferimento alla componente femminile della popolazione del Granducato, è interessante notare come il diritto di voto ad essa riconosciuto (limitatamente al versante attivo dell'elettorato) non si estendeva a ricomprendere la possibilità di eleggere i membri del Consiglio Generale (poi divenuto Assemblea Legislativa), ma, era previsto, seppur con limitazioni, per le sole elezioni dei Consigli Comunali.

Mentre l'esclusione delle donne dai diritti elettorali costituiva la regola, sicché non necessitava di menzione da parte delle fonti normative, l'eccezione, data dall'estensione del diritto di voto alla categoria femminile, era specificamente prevista e disciplinata dal Regolamento comunale, emanato con Decreto del 20 novembre 1849.

In particolare, il predetto Regolamento, recante la disciplina *della rappresentanza comunale*, delineava un sistema elettorale comunale su base censitaria, prevedendo parallelamente alcune esclusioni di diritto (cfr. art. 13, *Non esercitano il diritto elettorale i condannati a pena afflittiva nel tempo che scontano la pena o in quello della contumacia*) ed altre ipotesi di elettorato attivo, per così dire mediato.

In proposito, l'art. 14 del Regolamento comunale, conferiva l'esercizio del diritto di voto, per il tramite di un rappresentante, ad alcune categorie di soggetti (minori, corporazioni, contribuenti residenti all'estero), tra cui quella delle donne.

È di meridiana evidenza la limitatezza dell'attribuzione del diritto di voto alle donne, talmente circoscritto al punto da vanificarne l'esercizio concreto.

Infatti, le donne potevano votare solamente per il tramite del proprio rappresentante legale (tendenzialmente il padre o il marito), il quale, a sua volta, a norma dell'art. 14⁴¹, se elettore, non poteva esprimere più di un voto nel medesimo Comune, potendo al più delegare l'esercizio del diritto di voto in favore dei suoi rappresentanti ad altro soggetto.

Una tale disciplina, seppure affermativa del diritto di voto in favore delle donne, era congegnata in modo tale da renderne difficile l'applicazione e l'attribuzione dell'elettorato attivo era svuotato di significato: il voto non era personale.

A ben vedere, una siffatta attribuzione (costituente comunque un primo passo apprezzabile e, dati i tempi, indicativo della nota e lungimirante modernità leopoldina) non può nemmeno considerarsi quale riconoscimento dei diritti elettorali, i quali, invero, presuppongono la contestualità di elettorato attivo e passivo, nonché la personalità del voto, quali connotati indefettibili ed inderogabili.

Altre embrionali ipotesi di diritto di voto accordato alle donne vi furono in Lombardia, che, sotto la dominazione austriaca, estese tale diritto, da esercitarsi per

⁴¹ L'articolo 14 del Regolamento emanato con Decreto del 10 novembre 1849, così recitava: *Esercitano questo diritto per mezzo di chi li rappresenti, sia per Legge, o per mandato: (a) I Contribuenti quantunque non Toscani dimoranti all'estero; (b) Le Donne; (c) I Minori; (d) I pienamente interdetti; (e) Le Amministrazioni pubbliche; (f) Le Corporazioni. È vietato il doppio voto nello stesso Comune. Ma i Rappresentanti per Legge delle persone, amministrazioni, e corporazioni qui sopra indicate, quando abbiano per se il diritto di Elettori potranno conferire ad altri mandato ad eleggere nell'interesse dei loro rappresentati.*

procura, limitatamente all'elezione di organi locali, alle donne benestanti ed amministratrici dei propri beni ed in Veneto, laddove, in occasione del plebiscito del 1866 per l'annessione al Regno d'Italia, le donne, pur a fronte dell'esclusione dal diritto di voto, depositarono, in apposite urne, circa 2000 schede contenenti l'espressione del proprio voto.

In ogni caso, le donne rimasero escluse dal diritto al voto politico anche con la concessione dello Statuto albertino del 1848, divenuto Carta fondamentale del Regno in seguito all'unificazione.

In particolare, né lo Statuto, né la Legge elettorale 17 marzo 1848, n. 680, in linea con l'invalsa tradizione che vedeva le donne escluse dall'elettorato attivo per consuetudine, senza cioè la formulazione di escludenti espresse nel corpo di testi normativi, contenevano menzione alcuna sulla situazione giuridica delle donne.

Le donne erano semplicemente escluse dal diritto di voto, in forza di una regola consuetudinaria generalizzata, che imponeva di leggere il principio fondamentale di uguaglianza, pur contenuto nello Statuto, come riferito solamente agli uomini, pur a fronte dell'impiego di termini generali quali *i regnicoli*.

Peraltro, neanche il suffragio universale maschile era ancora stato raggiunto.

Infatti, la legge elettorale 17 dicembre 1860, n. 4513, prevedeva un suffragio improntato su base censitaria, per cui erano ammessi al voto unicamente i cittadini maschi d'età superiore ai 25 anni, che pagassero una tassa pari almeno a 40 lire all'anno, oppure pari a 20 lire purché, in questo caso, potessero dimostrare di non essere analfabeti.

Successivamente, il suffragio conobbe un leggero allargamento grazie all'entrata in vigore della Legge elettorale del 29 gennaio 1882, n. 593, che ebbe il pregio di abbassare il limite d'età al compimento degli anni 21, di abbassare il limite censitario da lire 40 a lire 20 senza ulteriori limitazioni e di esonerare anche dal possesso di tale requisito i cittadini maschi in possesso del diploma di terza elementare.

Medio tempore, nel 1861, le donne lombarde, che, come si è osservato, erano state titolari, seppur con limitazioni, del diritto di voto nel Lombardo – Veneto austriaco, avanzarono alla Camera una petizione per la concessione di tale diritto a tutte le donne del paese, in ragione della loro qualità di cittadine italiane.

Alla Camera furono presentati numerosi progetti di legge concernenti l'estensione del diritto di voto, talvolta limitatamente alle elezioni locali, talaltra con riguardo anche a quelle politiche nazionali, che, tuttavia, incontrarono sempre forti opposizioni⁴² e pratiche dilatorie e non furono mai approvati.

⁴² Nella relazione, predisposta in occasione della discussione del progetto di riforma della legge elettorale, culminato nell'approvazione delle leggi 22 gennaio 1882, n. 593 e 7 maggio 1882, n. 725, Giuseppe ZANARDELLI scriveva che “la donna è diversa dall'uomo; essa non è chiamata agli stessi uffici, non è chiamata alla vita pubblica militante; il suo posto è la famiglia, la sua vita è domestica, le sue caratteristiche sono gli affetti del cuore che non si convengono coi doveri della vita civile; la sua missione è di formare i cittadini patrioti, liberali; ed il domi mansit lanam fecit, deve essere il motto più onorevole del suo programma; la forza della donna non è nei comizi, ma nell'impero del cuore e del

D'altro canto, la legge sull'organizzazione e unificazione amministrativa del regno del 20 marzo 1865, n. 2248⁴³, all'Allegato A, relativo all'Amministrazione comunale e provinciale, all'art. 26, nel disciplinare le ipotesi di esclusione dai diritti elettorali attivo e passivo, inserì espressamente la categoria delle donne, che, per la prima volta, furono sul punto nominate – seppur infelicemente – da un testo normativo italiano.

Parallelamente, rimaneva ancora aperta la questione del suffragio maschile che si avviò verso l'universalità con l'entrata in vigore della Legge elettorale 30 giugno 1912, n. 666⁴⁴, la quale prevedeva tuttavia, seppur con numerose eccezioni⁴⁵, il solo requisito del compimento degli anni trenta e vi giunse con l'approvazione della Legge 16 dicembre 1918, n. 1985, entrata in vigore il 17 gennaio 1919, che attribuì il voto a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto ventuno anni e, senza limiti d'età, a tutti coloro che avessero prestato servizio nell'esercito mobilitato (eravamo alla fine della I Guerra mondiale, compimento dell'unità nazionale, con enorme sacrificio di popolo, e ciò è assai significativo).

Considerato l'oblio della classe femminile operata dalla legge elettorale, le donne tornarono a reclamare a gran voce i propri diritti con un incremento dei Comitati pro-voto e manifestazioni di protesta che si protrassero fino al primo conflitto mondiale.

Il diritto di suffragio fu loro attribuito, in termini di universalità, definitivamente dal D.L. Lgt. n. 151/1944, per l'elezione dei membri dell'Assemblea costituyente e la scelta referendaria sulla forma di Stato.

sentimento sul freddo calcolo e sulla ragione crudele” (Raccolta Atti parlamentari, Legislatura XIV, 1^a sessione 1880. Documento 38.A.).

⁴³ La legge 20 marzo 1865, n. 2248, costituì il primo fondamentale passo per l'unificazione amministrativa del neoinstituito Regno d'Italia (Legge 17 marzo 1861, n. 4671, da imputarsi più correttamente al Regno di Sardegna, già esteso in forza delle avvenute annessioni, il cui articolo unico recitava: *Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e suoi Successori il titolo di Re d'Italia*).

La predetta legge constava di sei Allegati, rispettivamente recanti:

- Legge sull'Amministrazione comunale e provinciale (Allegato A);
- Legge sulla Sicurezza pubblica (Allegato B);
- Legge sulla Sanità pubblica (Allegato C);
- Legge sull'Istituzione del Consiglio di Stato (Allegato D);
- Legge sul Contenzioso amministrativo (Allegato E);
- Legge sulle Opere pubbliche (Allegato F).

⁴⁴ Il corpo elettorale passò da 3.300.000 a 8.443.205, di cui 2.500.000 analfabeti pari al 23,2 %. Si noti che nel dibattito parlamentare per l'approvazione della Legge, la Camera respinse la concessione del voto alle donne (209 contrari, 48 a favore, 6 astenuti, con votazione svolta per appello nominale).

⁴⁵ Infatti, gli artt. 2, 3 e 4 prevedevano una folta lista di casi in cui il diritto di voto era accordato al compimento del 21° anno d'età, tra i quali, a titolo esemplificativo, coloro che avessero prestato servizio nel Regio esercito (art. 2, comma 2), i possessori di diploma conseguito all'esito del corso elementare inferiore (art. 3), i membri delle accademie di scienze, lettere e arti, i professori e maestri di ogni grado, i procuratori, i notai, i ragionieri, i geometri, i farmacisti, i possessori del diploma di maturità o di titolo accademico, i consiglieri provinciali o comunali (art. 4), nonché i contribuenti e i conduttori di fondi al ricorrere dei requisiti censitari stabiliti dall'art. 5.

5. Nonostante il caso francese e quello britannico possano definirsi le esperienze modello con riferimento al riconoscimento del suffragio universale, in ragione dei tratti peculiari e distintivi che le hanno caratterizzate e che hanno notevolmente influenzato le altre esperienze statuali, Francia e Regno Unito non furono i primi ordinamenti a conoscere l'universalità del suffragio.

Sennoché, proprio sul modello dettato secondo un *trand* ricavato dall'esperienza britannica e quella francese, anche negli altri Paesi di cultura occidentale, il suffragio universale fu accordato dapprima agli uomini e solo successivamente alle donne, in termini di equiparazione dei diritti già riconosciuti ai primi.

Così, con riguardo al panorama europeo, al riconoscimento del suffragio universale maschile, operato dalla Francia nel 1848, seguì la concessione dei diritti elettorali all'universalità degli uomini sul finire del XIX secolo in Spagna, Germania, Grecia, Bulgaria, Belgio e Norvegia; gli altri Stati europei vi approdarono invece tra il 1906 ed il 1945⁴⁶.

Invece, con riguardo alla concessione del suffragio femminile, se si eccettuano alcune esperienze⁴⁷, la maggior parte dei Paesi europei vi approdò dopo il primo conflitto mondiale e qualcuno, addirittura dopo gli anni Sessanta⁴⁸.

La conquista del suffragio femminile, salvo alcune eccezioni⁴⁹, fu un fenomeno del XX secolo, anche ove si guardi agli ordinamenti extraeuropei: tale è il caso dell'Australia, che concesse il suffragio universale nel 1902, del Giappone che lo concesse nel 1947 e degli Stati Uniti, in cui, a livello federale, si giunse al riconoscimento di un suffragio universale pieno ed effettivo, ovvero senza limitazioni di censo, sesso o razza, solo nel 1964.

Vi furono, tuttavia, alcune esperienze precedenti, seppure storicamente circoscritte, ma non per questo di minor interesse, che riconobbero il suffragio femminile.

La prima esperienza statale a potersi definire democratica, in ragione dell'estensione del suffragio⁵⁰, fu, infatti, la Repubblica Corsa⁵¹, la cui Costituzione-

⁴⁶ In particolare: Finlandia nel 1906, Austria nel 1907, San Marino nel 1909, Monaco nel 1910, Portogallo nel 1911, Italia nel 1912, Islanda nel 1915, Olanda, Romania e Russia nel 1917, Gran Bretagna, Irlanda e Polonia nel 1918, Lussemburgo, Ungheria e Svizzera nel 1919, Cecoslovacchia e Danimarca nel 1920, Albania, Liechtenstein e Svezia nel 1921, Turchia nel 1923, Andorra nel 1933 ed, infine, Malta, Jugoslavia e Cipro nel 1945 (cfr., sul punto, F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1115).

⁴⁷ In particolare: Spagna nel 1907 e i Paesi scandinavi entro il 1915 (cfr., sul punto, F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit. p. 1115)

⁴⁸ In particolare: San Marino nel 1960, Monaco nel 1962, Andorra nel 1970, Svizzera nel 1971, Portogallo nel 1974 (cfr., sul punto, F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., p. 1115).

⁴⁹ È il caso della Nuova Zelanda, che concesse il suffragio universale maschile nel 1879 e quello femminile nel 1893.

⁵⁰ Cfr., sul punto, F. DAL PASSO, *Il Mediterraneo dei Lumi. Corsica e democrazia nella stagione delle Rivoluzioni*, Bibliopolis, Napoli, 2007.

⁵¹ La Repubblica Corsa, fu fondata da Pasquale PAOLI nel novembre del 1755, in esito alla dichiarazione d'indipendenza dalla Repubblica Genovese, di cui faceva parte dal 1284. La neonata Repubblica

ne⁵², risalente al 1755, redatta ispirandosi ai principi dell'illuminismo, prevedeva l'istituzione di un'assemblea legislativa eletta da tutti i cittadini uomini e donne, che avessero compiuto il venticinquesimo anno d'età⁵³.

Prima ancora della Repubblica Corsa, anche la Monarchia di Svezia conobbe un periodo di estensione del suffragio alle donne, anche se in termini assai più limitati rispetto alla Corsica, in concomitanza della c.d. "Epoca della libertà svedese", tra il 1718 ed il 1772⁵⁴.

Tra le esperienze, da ricordare anche se brevi, che riconobbero provvisoriamente il suffragio femminile, deve essere annoverata la Reggenza italiana del Carnaro⁵⁵, un'entità statale proclamata nella città di Fiume, durante l'occupazione ribelle del 1920 guidata da Gabriele D'ANNUNZIO.

L'8 settembre 1920, Gabriele D'ANNUNZIO emanò la Carta del Carnaro, una costituzione scritta da Alceste DE AMBRIS con il contributo del poeta, fondativa della *Reggenza [Repubblica] italiana del Carnaro*.

La Carta, di straordinaria impronta sociale e democratica, anticipatoria di quella italiana del 1948, addirittura, per molte disposizioni, anche sotto il profilo testuale, all'art. 12, prevede che *i cittadini della Repubblica entrano nel pieno possesso di tutti i diritti civili e politici non appena compiuto il ventesimo anno di età, diventando perciò elettori ed eleggibili per tutte le cariche pubbliche senza distinzione di sesso*, giungendo così alla totale equiparazione tra uomini e donne in punto di diritti elettorali⁵⁶.

Peraltro, è singolare –nonché segno di grande modernità– anche la formulazione testuale dell'articolo sopra riportato, in quanto non fa menzione né di uomini né di donne, ma attribuisce i diritti a tutti i cittadini, recando l'opportuna –data la lunga tradizione storica– precisazione del divieto di distinzione in base al sesso⁵⁷.

ebbe vita breve, in quanto, nel 1770 divenne definitivamente una Provincia della Francia, che consolidò il proprio dominio sull'isola ottenuto in esito al Trattato di Versailles del 1768, firmato tra la Francia e la Repubblica di Genova.

⁵² La Costituzione fu redatta da Pasquale PAOLI e promulgata il 18 novembre del 1755. La Carta costituzionale traeva la sua impostazione democratica dalla necessità di una rottura dal dominio genovese, al quale per secoli fu sottoposta l'isola.

⁵³ Cfr., sul punto, L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 384.

⁵⁴ Il suffragio era tuttavia limitato su base censitaria e nel 1772, con riferimento alle elezioni nazionali, fu abolito. Per un approfondimento, cfr. Karlsson SJÖGREN, *Åsa, Männen, kvinnorna och rösträtten: medborgarskap och representation 1723-1866 [Men, women and suffrage: citizenship and representation 1723-1866]*, Carlsson, Stockholm, 2006.

⁵⁵ La reggenza ebbe fine con la stipula, il 12 novembre del 1920, del Trattato di Rapallo, con il quale il Regno d'Italia e quello dei Serbi, Croati e Sloveni, definirono i propri confini e fu istituito lo Stato Libero di Fiume.

⁵⁶ La Carta del Carnaro prevede l'equiparazione tra uomini e donne, non solo in punto di diritti elettorali, ma anche di diritti civili (cfr. artt. 4 e 5).

⁵⁷ È interessante notare come tutta la Carta del Carnaro non impieghi mai i termini "uomo" e "donna", riferendosi sempre ai cittadini *senza distinzione di sesso*. I predetti termini sono utilizzati

Le poc' anzi illustrate esperienze riconobbero il suffragio femminile solo per un tempo limitato, alcune (la Repubblica corsa e quella del Carnaro) in ragione della loro esistenza solo temporanea, l'altra, invece, (il Regno di Svezia), per ragioni eminentemente politiche.

6. Come si è osservato, l'estensione del suffragio negli ordinamenti occidentali ne ha connotato il grado di democraticità, costituendo il riconoscimento generalizzato del diritto di voto, condizione imprescindibile per la qualità democratica di un ordinamento.

Già Giorgio JELLINEK, nel 1900, definiva la Repubblica democratica quale forma di Stato che “si basa sulla posizione della comunità del popolo come organo supremo dello Stato, cioè sulla partecipazione di tutti i cittadini adulti dello Stato, di regola solamente maschi, al supremo potere statale. In essa la volontà che comanda deve fondamentalmente emanare solo dalla generalità dei membri del popolo”⁵⁸.

In realtà, nei primi anni del xx secolo, il panorama mondiale non contemplava ordinamenti che si potessero definire effettivamente democratici, ovvero esperienze statuali che riconoscessero il diritto di voto alla generalità dei cittadini⁵⁹.

Di tale circostanza dà conto la definizione del grande giuspubblicista tedesco, risultando, sul punto, lievemente contraddittoria, laddove esclude le donne dalla generalità dei membri del popolo che esprime la volontà dominante.

La definizione resa dal JELLINEK non può che essere figlia del proprio tempo, un periodo storico di transizione, caratterizzato dal passaggio, comune alla generalità degli ordinamenti occidentali, da un suffragio censitario ad un suffragio prima universale maschile e poi effettivamente universale.

La progressiva estensione del suffragio ha condotto all'emersione di un panorama, nettamente differente da quello considerato dal JELLINEK, tanto che oggi può agevolmente affermarsi che “la democraticità degli ordinamenti costituzionali contemporanei viene valutata sulla base dell'estensione massima del diritto di voto ai componenti dell'aggregato (definiti –nella quasi totalità– dal legame di cittadinanza

solo dall'art. 35, il quale disponeva che *tutti i cittadini della Repubblica, senza distinzione di sesso, sono obbligati al servizio militare nell'età dai 17 ai 52 anni per la difesa della Repubblica. Gli uomini dichiarati validi presteranno questo servizio nelle varie armi dell'esercito. Le donne e gli uomini non validi saranno adibiti, secondo le loro attitudini, ai servizi ausiliari, amministrativi e di sanità.*

⁵⁸ G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, cit., p. 251.

⁵⁹ A ben guardare, come ricorda lo stesso JELLINEK nell'opera *La dottrina generale del diritto dello Stato*, cit., il diritto di voto era già stato conseguito dalle donne in alcuni Stati americani degli USA e, segnatamente, nel Wyoming dal 1868, nello Stato di Washington, nello Utah, nell'Idaho e in Colorado. Più complessa fu la conquista del suffragio femminile in ambito federale, ove solo con l'approvazione del xiv e del xv emendamento si avviò il percorso di centralizzazione delle competenze elettorali attraverso il superamento delle discriminazioni razziali. Successivamente, con il xix emendamento del 1920 furono superate le distinzioni sessuali e, infine, con l'approvazione del xxiv emendamento del 1964, vi fu l'abolizione di ogni tassa elettorale (il sistema elettorale americano, sulla scia del portato dell'esperienza inglese, era infatti congegnato secondo il paradigma censitario).

senza distinzioni di sesso, razza o altro parametro che non sia quello del raggiungimento della capacità civile) e dall'esistenza (e dalla concreta applicazione) di "standards" qualitativi per la espressione della volontà degli stessi"⁶⁰.

In altri termini, oggi la Repubblica democratica di JELLINEK non sarebbe tale, configurandosi piuttosto come *androkratyia* o, più comunemente, patriarcato, nel senso strettamente letterale ed etimologico del termine.

Il percorso per l'affermazione del suffragio universale e, conseguentemente, per la configurazione di ordinamenti effettivamente democratici –che non operino indiscriminate distinzioni all'interno del popolo– è un trasporto della storia dell'umanità, a fatica terminato, con riferimento agli ordinamenti di cultura occidentale, solo nella seconda metà del XX secolo.

La definizione elaborata da JELLINEK implica, inoltre, che la conquista del suffragio da parte della componente femminile del popolo, abbia richiesto ancora più sforzi politico-sociali ed ancora più tempo rispetto alla conquista del suffragio universale maschile, in ragione del retaggio storico-culturale che escludeva le donne dalla vita politica, in quanto normalmente estranee allo svolgimento di attività produttive e, quindi, disinteressate all'organizzazione statale, che, traendo da tali attività il proprio finanziamento, mediante l'imposizione dei tributi, individuava i sui referenti solo in chi tali attività svolgeva.

La generale esclusione delle donne non è venuta meno, neppure allorquando, in seguito alla Rivoluzione Francese, mutarono le esigenze poste alla base delle richieste di maggiore rappresentatività delle istituzioni: le donne erano sempre state escluse, sicché un'eventuale estensione del suffragio avrebbe naturalmente riguardato solo gli uomini.

Ciò trova evidente conferma nella peculiare circostanza per cui, anche in seguito alla nascita di istituzioni rappresentative, le norme regolatrici del diritto di voto, pur riferendosi alla generalità dei cittadini, non erano comunemente applicate alle donne, in ragione di un'esclusione implicita, ritenuta una regola generale, mai revocata in dubbio⁶¹.

Come si è osservato, il percorso che ha condotto all'affermazione del suffragio universale, ovvero alla concessione dei diritti elettorali in favore delle donne, è intrinsecamente correlato e condizionato alla concessione del suffragio universale maschile, che ne costituisce presupposto storico e fattuale.

⁶⁰ F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, cit., pag. 1107.

⁶¹ Esempio lampante è il Regno d'Italia. Il Regio Editto del 17 marzo 1848, n. 68, in attuazione della delega contenuta nello Statuto Albertino, definì le condizioni per il riconoscimento del diritto di elettorato attivo con riferimento alla Camera dei Deputati. Il predetto Editto, nel disciplinare tali condizioni, non esclude, in alcun punto, le donne dal diritto di voto, essendo tale esclusione implicita e quindi non necessaria.

Quanto sopra, pur a fronte del disposto dell'art. 24 dello Statuto Albertino, a mente del quale *tutti i re- gnicoli, 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.*

Le donne, infatti, rivendicarono i propri diritti in ragione dell'attribuzione dei medesimi nei confronti dei soli uomini, con la conseguente loro esclusione per ragioni di opportunità politica, celate dietro apparenti motivazioni di ordine sociale.

Le ragioni a presunto sostegno di tale esclusione vennero meno allorché l'entrata in vigore delle Costituzioni contemporanee impose il riconoscimento di un'eguaglianza piena ed effettiva, che non ponesse discriminazioni di sorta.

Aggiungasi che il ruolo sociale della donna, invero non più relegato all'educazione della prole ed alla cura della famiglia, ma sempre più attivo nell'ambito professionale e produttivo, ha indubbiamente contribuito, seppure non avrebbe mai dovuto costituire una discriminante ad eliminare qualsiasi presunta, ed in realtà capziosa ed ingiustificabile ragione per escludere o limitare il diritto delle donne a partecipare all'organizzazione politica del Paese ed alla determinazione delle relative scelte.

La parità raggiunta in questo campo essenziale è comunque solo la premessa e la condizione indispensabile per conseguire l'effettiva eguaglianza in ogni ambito della vita civile, sociale e economica.

Il suffragio universale completo, frutto di un lungo percorso di giuste rivendicazioni ideali è la cifra che distingue la civiltà giuridica occidentale ancorandola indissolubilmente al rispetto ineludibile della dignità umana *senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*, come mirabilmente recita, senza lasciar spazio distintivo residuo, l'art. 3 della Costituzione italiana.

Il suffragio veramente universale così faticosamente raggiunto in tutti i Paesi che a quella civiltà appartengono ne è la sintesi ed il monito storico per l'avvenire.

THE LONG ROAD TO UNIVERSAL SUFFRAGE

ABSTRACT: *The article traces the long and arduous affirmation of the right to vote, first recognized to some categories of (and then to all) male citizens, up to the recognition, in recent times, of universal suffrage, including female.*

*The birth and extension of suffrage are directly linked to the formation of the state ruled by law and the constitutional state, in continental systems following the outcome of the French Revolution of 1789 and the consequent Declaration of Human and Citizen's Rights of 1789, which have having seen the emergence of the so-called Third State or bourgeoisie, an expression of the productive and professional classes, which therefore claimed the public subjective right to elect its own representatives, endowing them before the King with the power to approve the laws governing the social body, in the which the production activities are carried out, and are expressly declared an expression of the general will. In British culture systems, the awareness of this institution is much older, dating back to the Magna Charta Libertatum of 1215, with which the landowners (barons) claimed *lex terrae* and formulated the*

principle “no taxation without representation”, thus limiting the power of the sovereign to demand the payment of taxes, which were not approved by those, precisely the landowners, who should have paid them.

Although the first representative instances in the British countries had already arisen in the thirteenth century and, therefore, more than six centuries earlier than the orders that would have been defined as civil law, the first European country to obtain universal male suffrage, was not United Kingdom, but France.

The history of the extension of electoral rights is a story essentially referred to men, with respect to which the female question constitutes only an appendix, where it is considered on the one hand that the electoral conquests of women were allowed precisely by the achievement of male suffrage and, secondly, that the requests pre-ordained to them did not have an autonomous matrix, indeed based on the need to equate the female position with the male one.

The British, French and Italian experience will be examined in detail, without neglecting other previous examples at European level, which, sometimes only temporarily, recognized pioneering female suffrage (such as the Republic of Carnaro and the Kingdom of Sweden), to arrive to the conclusion, accompanied by the reflections of Giorgio Jellinek on the democratic republic, which, to be such, can no longer be a male prerogative but must involve women, in their conquered social role, increasingly active in the professional and productive sphere.

KEYWORDS: *State ruled by law; Right to vote; Suffrage; Sex discrimination; Equality; Democracy; Representativeness.*