

IL DIRITTO ALLE PARI OPPORTUNITÀ

A 60 ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA CARTA COSTITUZIONALE

Sommario: 1.- La parità dei sessi: un valore costituzionale. 2.- Il cammino percorso: famiglia e lavoro. 3.- Donne e Magistratura: il contributo delle 'madri costituenti'. 4.- Donne e politica. 5.- Il faticoso cammino della rappresentanza. 6.- La portata dell' art. 51 della Costituzione. 7.- La lunga prassi di esclusione; un monopolio di fatto contrario alla 'democrazia'.

1.- *La parità dei sessi : un valore costituzionale.* La Costituzione rappresenta un capovolgimento di prospettiva rispetto a un sistema nel quale la posizione giuridica della donna era di assoluta inferiorità nella vita politica, nella vita civile, nella famiglia. L'eguaglianza dei cittadini *senza distinzione di sesso* solennemente proclamata nel primo comma dell'art.3 viene poi ribadita nei settori di maggior discriminazione: la famiglia in primo luogo (artt.29,2° e 30), lavoro (art.37), elettorato (art.48), pubblici uffici (art.51).

Scritti sulla carta, i principi dovevano però trasfondersi nella legislazione, oltre che nella cultura e nel costume. Cosa non facile, la prima, e tantomeno la seconda. Basta ricordare il tenore di alcuni interventi in Assemblea Costituente: si parla di "poteri esclusivi" del marito, fondati su "imperiose esigenze di natura", come "colonne d'Ercole dinanzi alle quali deve arrestarsi ogni rivendicazione di parità femminile" (¹). Si richiama una legge armonica dell'universo che "sancisce la supremazia del marito rispetto alla moglie" la quale "non può essere considerata moralmente e giuridicamente eguale all'uomo la cui funzione nella società è profondamente diversa" (²).

Mentalità e costume hanno condizionato lo stesso adeguamento normativo, avvenuto lentamente e con gravi ritardi. Tuttavia, nonostante le difficoltà e le interpretazioni riduttive delle disposizioni costituzionali che lo hanno rallentato, l'adeguamento del sistema alla fine è avvenuto: sul piano normativo la parità può dirsi realizzata, anche se non può dirsi altrettanto sul piano dei rapporti concreti. Di fatto, la condizione delle donne

¹) On. Molé in A.C., pom. 14/4/1947.

²) On. Rodi, in A.C., ant. ,17/4/1047.

, o della maggior parte di esse, è ancora lontana da quella prefigurata. Una Costituzione rimasta largamente inattuata nei contenuti sociali ha inciso non poco sulla condizione reale della donna. E oggi, l'aggravarsi della situazione economica sempre più la respinge dal lavoro e dall'indipendenza.

2.- *Il cammino percorso: famiglia e lavoro.*

Il cammino percorso si misura dalla distanza fra l'oggi e l'ieri; nel ritardo (quasi un'assenza) della politica, per la forza delle norme introdotte dalla Carta repubblicana un decisivo contributo è venuto dalla Corte costituzionale. Spesso il legislatore ha proseguito e completato l'adeguamento di un settore, ma la spinta è venuta dalla giurisprudenza ed è importante sottolinearlo per valutare appieno l'opportunità e lungimiranza della scelta in favore del controllo di costituzionalità delle leggi. Senza la spinta giurisprudenziale quanto tempo si sarebbe dovuto attendere?

Soltanto con la riforma del 1975, preceduta da varie sentenze della Corte costituzionale, nei rapporti familiari trova attuazione l'**art.29, comma 2**. Viene finalmente a cessare una struttura arcaica della famiglia (ben rispecchiata da alcuni interventi in sede costituente, fortunatamente pochi), basata sull'autorità di un "capo", con potestà su figli e moglie, "obbligata ad accompagnarlo dovunque egli creda opportuno fissare la sua residenza"; privilegiato sul piano patrimoniale, che "da solo" ha l'amministrazione dei beni dotali e ha diritto di riscuoterne i frutti (art.184, co.1, cc. abr.); e può persino "cagionare la morte" di figlie e sorelle "nell'atto in cui ne scopre la illegittima relazione carnale" perché la pena gli è grandemente diminuita (art. 587 c.p. abr.). Il cammino verso la parità non è stato agevole: lo stesso art. 29 Cost. viene talora usato per giustificare, in nome dell'*unità familiare* disparità pesanti a carico della donna, come nella prima sentenza in tema di adulterio, reato solo *femminile*, finalmente annullato dalla stessa Corte sette anni dopo, in base -dirà la Corte- alla mutata coscienza sociale. Annullamento cui fece seguito (sent. n. 147/1969) quello di tutti i reati contro la 'fedeltà' coniugale (dell'uomo e della donna) che il legislatore non si era ancora deciso ad eliminare nonostante le molte proposte e discussioni.

Le decisioni costituzionali che hanno consentito di procedere nel faticoso cammino verso la parità dei coniugi sono numerose. Oltre a quelle appena menzionate, ne ricorderò due del 1987 (nn. 71 e 477) con cui sono state dichiarate illegittime le norme che, per coniugi di diversa cittadinanza, davano senz'altro la preferenza alla legge del marito per regolare i loro rapporti fra di loro e con i figli (di recente, sull'art.19, disp. prel. c.c., la

sent.254/2006). Illegittima è stata dichiarata l'automatica perdita della cittadinanza italiana in caso di matrimonio con uno straniero (sent. 87/1975); l'obbligo di mantenere il domicilio presso il marito fino alla dichiarazione di separazione legale(sent. 171/1976). Ancora aperta è la questione della prevalenza del cognome paterno giustificata con due sentenze del 1988 in nome della tutela dell'unità familiare, sulla quale, più di recente, pur lasciando alla discrezionalità del legislatore la scelta delle soluzioni possibili , la Corte afferma che “ l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia...e di una tramontata potestà maritale, non più coerente coi principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza fra uomo e donna” (sent.61/2006).

Anche l'**art. 37** , in materia di lavoro, insieme all'art.38, ha avuto lenta attuazione. Eppure nel lavoro il sesso era causa di gravi discriminazioni che apparivano vistosamente in contrasto con i principi: basta ricordare la clausola del 'nubilato' che consentiva il licenziamento della lavoratrice in caso di matrimonio, eliminata solo nel 1963 (legge n. 7). E' lunga la via per rendere meno pesante e discriminata la condizione della donna , sottoposta a misure che colpivano in modo pesantissimo e doloroso la sua vita di lavoro, ma, insieme, la sua vita familiare fin nella sfera più intima e privata: soltanto nel 1991, con una sentenza manipolativa (sent. n. 61) viene dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art.2 legge n. 1204/1971, nella parte in cui prevede la temporanea inefficacia, anziché la nullità del licenziamento intimato nel periodo di gestazione e puerperio. Usando come parametro l'art. 32 della Costituzione si arriva considerare *nullo* un provvedimento odioso che, causando grave turbamento alla donna, può “alterare il suo equilibrio psico-fisico”, incidendo anche sulla salute e sulla formazione della personalità del nascituro.

Dopo la legge n. 93 del 1977 sulla parità di trattamento in materia di lavoro il divario si attenua anche grazie a varie sentenze costituzionali, ad esempio la n.5 del 1980 che attribuisce in alternativa alla lavoratrice gli assegni per i figli a carico alle stesse condizioni previste per il lavoratore. Inizia finalmente un percorso che apre a un pensiero difficile da far penetrare, ma essenziale per il raggiungimento della parità : la *fungibilità dei ruoli* . In questa direzione sono di particolare significato le decisioni che ripristinano l'eguaglianza a *favore dell'uomo*, diano escluso da alcuni 'ruoli' cui lo si riteneva inadatto: la prima è la sent. 173 del 1983 che dichiara illegittima l'esclusione degli insegnanti di sesso maschile dalle scuole materne. Ancor più importante è la sent. n.1/1987 dove, con enorme ritardo, a oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, finalmente si ripara ad una situazione gravissima che impediva all'uomo di fruire dell'astensione dal lavoro nei primi

mesi di vita del figlio, persino in caso di morte o impossibilità della madre. Fra le molte sentenze, di recente, la n.311/2006 interviene in materia pensionistica sulla deteriore condizione del vedovo .

3.- *Donne e Magistratura: il contributo delle 'madri costituenti'*.

Dato il tema del Convegno, dopo questi sommari accenni alla situazione della donna in famiglia e nel lavoro, fermerò l'attenzione sull'art. 51, o meglio sugli artt. 3 e 51 della Costituzione nella loro stretta connessione.

Qui in particolare vanno ricordate le 'madri costituenti', le poche donne che hanno contribuito a formulare le disposizioni costituzionali nel modo più utile (talora il più scarno) all'effettivo mutamento della condizione femminile. Nel percorso non semplice la loro presenza e il loro intervento è stato incisivo e determinante, testimonia una delle protagoniste, Maria Federici. Il clima spesso, non era favorevole: "Rimane nella storia di quegli anni, documentata dai resoconti delle discussioni e dagli atti delle sedute, una traccia, che si rileva con disagio, dell'atteggiamento di non pochi uomini, peraltro di grande ingegno e cultura e di esperta dottrina giuridica, i quali ostacolarono, in qualche caso con fermezza, il processo di promozione socio-giuridica della donna" (³).

Il testo su cui iniziò la discussione sull'ammissione agli impieghi e alle cariche pubbliche , "Tutti i cittadini di entrambi i sessi sono ammissibili alle cariche pubbliche in condizione di uguaglianza, conformemente alle loro attitudini e facoltà", fu approvato dalla prima Sottocommissione con l' aggiunta "secondo le norme stabilite per legge". Fu nella terza Commissione, chiamata a sua volta a trattare l'argomento sotto il profilo dei diritti politici, che vennero alle scoperto obiezioni, prima solo adombrate. Sul testo proposto dall'on. Giua "tutti i cittadini italiani , senza distinzione di sesso, sono ammessi agli impieghi pubblici in base a concorsi, senza alcuna restrizione salvo quella della capacità, l'on Molé -ma non era il solo(⁴)- dichiarò che la parificazione dei sessi non era possibili in tutti gli uffici " ad esempio in quelli che riguardano funzioni giudiziarie e militari"; infatti "da studi specifici sulla funzione intellettuale in rapporto alle necessità fisiologiche dell'uomo e della donna risultano certe diversità, specialmente in determinati periodi della vita femminile". Contro simili affermazioni- ricorda ancora Maria Federici- "la difesa femminile dovrà necessariamente essere energica" altrimenti l'art. 3 sarebbe

³) M. FEDERICI, *La donna alla Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente* , Firenze ,1969, 202 ss.

⁴) Anche per l'on. Colitto "la donna non ha capacità di svolgere funzioni giudiziarie" (Seduta del 20 settembre 1946)..

rimasto un'affermazione senza forza giuridica e ci si sarebbe presentati in Assemblea in una situazione già compromessa (⁵).

Quando venne in discussione l'ordinamento della magistratura, nonostante la contrarietà di alcuni e le incertezze dello stesso proponente riguardo alla giurisdizione penale, fu approvato il testo proposto da Calamandrei : *al concorso "possono essere ammesse anche le donne"* (Seconda Commissione, Seconda Sez.). Ma nel corso dell'Adunanza plenaria per il coordinamento dei lavori spuntò una formula nuova, pericolosamente limitante , presentata dal Presidente Ruini (31 gennaio 1947) che terminava così: "possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario". L'on. Targetti fece osservare che la Commissione aveva già deliberato l'ammissione della donna alla Magistratura *senza condizioni né limiti*, ma l'on. Leone espresse perplessità per gli alti gradi della Magistratura : "dove si deve arrivare alla rarefazione del tecnicismo, è da ritenere che solo gli uomini possano mantenere quell'equilibrio di preparazione che più corrisponde per tradizione a queste funzioni". In risposta alla reazione del fronte femminile(⁶) l'on. Molé ricorse di nuovo alla scienza " E' soprattutto per i motivi addotti dalla scuola di Charcot, riguardante il complesso anatomo-fisiologico, che la donna non può giudicare" e quella formula rimase. Per eliminarla, nel corso della discussione in Aula , il 26 novembre 1947, Teresa Mattei e Maria Maddalena Rossi presentarono un emendamento sostitutivo che ripristinava il diritto senza condizioni "le donne hanno diritto di accesso a tutti gli ordini e a tutti i gradi della Magistratura", mentre Maria Federici, sicura che non sarebbe passato, presentò invece un emendamento soppressivo, che eliminava ogni riferimento alla donna "piuttosto che far passare nella Costituzione una limitazione che, rimettendo tutto all'ordinamento giudiziario, rischiava di bloccare in modo definitivo l'accesso delle donne alla Magistratura". Era sua opinione infatti che per la Magistratura, come per ogni altra eventuale residua questione femminile, bastasse rifarsi all'art. 51 e che il principio in esso contenuto coprisse ogni possibile situazione futura. Forte di tale convinzione, considerando che le vicende della votazione "impongono un messa a punto circa gli orientamenti di tutti i settori sulla questione che riguarda l'accesso delle donne alla Magistratura", presentò un ordine del giorno importantissimo che fu approvato : " *l'Assemblea costituente, considerando che l'art.48 (ora 51) garantisce a tutti i cittadini di ambo i sessi il diritto di accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, Afferma che per quanto riguarda l'accesso della*

⁵) M. FEDERICI, *cit.*, 217ss.

⁶) Nilde Iotti, Angela Gotelli, Lina Merlin, Teresa Noce, Maria Federici.

donna alla Magistratura, l'art.48 (ora 51) comprende le garanzie necessarie per questo diritto" (7).

Questa è la conclusione interessante della storia ; nessuna condizione o formula idonea a prestarsi in funzione limitante, e nessuna menzione esplicita dell'eguale diritto delle donne di accedere alla Magistratura che non aveva bisogno di essere ribadito essendo già garantito dall'art. 51, come riaffermava, per togliere ogni dubbio, l'ordine del giorno approvato. Partendo infatti dagli artt. 3 e 51, nel 1960 la Corte costituzionale dichiarò illegittimo il divieto posto della legge del 1919, aprendo la strada della Magistratura al sesso femminile . Un cammino che concluse poi il legislatore nel 1963.

La formula, senza specificazioni inutili e pericolose, ha ben funzionato. Quanto insidioso fosse, ad esempio, il richiamo alle attitudini ben si rivela nella sentenza del 1958 (n.56) a proposito della differenziazione fra i sessi nella partecipazione al collegio giudicante delle Corti di Assise : non più di tre donne nella stessa giuria popolare - stabiliva la legge- per evitare che fossero in maggioranza sugli uomini.La legge stessa non stabiliva però anche il limite per l'uomo. Un *trattamento diseguale* a favore del sesso maschile, una disparità sottoposto al giudizio della Corte che assolse la disposizione impugnata affermando che "le leggi che regolano l'accesso dei cittadini ai pubblici uffici....possano tener conto, nell'interesse dei pubblici servizi, delle *differenti attitudini* proprie degli appartenenti a ciascun sesso"(8).

4.-.Donne e politica .

E' quasi incredibile che al di là di gruppi femministi ristretti (soprattutto in Inghilterra alla fine del '700) le numerose e pesanti discriminazioni nei confronti delle donne siano passate come 'normali'. Eppure era in gioco uno dei principi cardine dell'edificio costituzionale costruito sulle ceneri dell'assolutismo.

Nella Costituzione attuale e nei Documenti internazionali l'affermazione del principio generale di eguaglianza è chiara e decisa " Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso , di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche , di condizioni personali e sociali" : art.3 (9). E l'eguaglianza era

7) M. FEDERICI, *cit.* 222 –225.

8) La Corte dichiara non fondata la questione, con riferimento agli artt. 3 e 51 Cost. ; l'eguaglianza, nel caso, non sarebbe stata offesa perché le limitazioni numeriche si ispiravano non al criterio della minor capacità della donna, ma al diverso criterio del buon funzionamento del collegio giudicante. Ma – obiettava un illustre costituzionalista come Vezio CRISAFULLI , commentando la sentenza (in *Giur. Cost.* 1958 , 865), "allora sarebbe stato necessario prescrivere un numero minimo di elementi di *ciascun sesso*...in modo da ottenere ...collegi costantemente misti".

9) Com'è noto , il principio, antico, è proprio di tutti i sistemi che rientrano nell'area della nostra civiltà giuridica, oltre che nei principali Documenti internazionali : "Uomini e donne hanno eguali diritti. Nessuno può essere leso o favorito a

principio cardine anche dello Statuto albertino del 1848 , art.24, ⁽¹⁰⁾, come di ogni Costituzione moderna, modulate tutte sulle Carte francesi.

L'esigenza di precludere arbitrarie discriminazioni è antica, così come l'esigenza di *generalità e astrattezza* delle leggi ; ma la rivolta contro gli arbitrii dello Stato assoluto e la costruzione dello Stato di diritto trovano la prima fonte nelle Carte rivoluzionarie francesi, innanzitutto nella famosa *Déclaration* del 1789, che è il punto fermo della rottura con il passato.

Poiché l'aspetto più odiato dell'Ancien Régime stava nell'ineguaglianza e nelle diverse dignità sociali, l'elemento essenziale della Dichiarazione è “il riconoscimento *a tutti* delle stesse libertà e nell'imperativo che *nessuno* venga turbato nel loro esercizio” ⁽¹¹⁾. Lo stesso concetto di legge è indissolubile da quello di eguaglianza: l'intera disciplina normativa dev'essere generale e astratta o quantomeno del tutto impersonale. Come sottolinea Livio Paladin , all'eguaglianza giuridica –per la quale entro un gruppo sociale vi è parità dinnanzi alla legge - si collega “il nascere dell'unitario concetto di cittadinanza, intesa come status generale eguale per tutti gli appartenenti alla comunità nazionale”.

Le donne, cui erano sottratti i diritti politici e diminuita la capacità non erano, dunque, *cittadine*?

La Costituzione ha posto fine alla discriminazione sul piano normativo, ma non è riuscita ancora a realizzare un'effettiva parità.

Le resistenze maggiori sono tuttora nel campo della politica : non è più questione di norme, l'elettorato attivo e passivo è assicurato dal 1946 . Come si spiega, allora che mentre nelle professioni, nella vita economica e sociale la presenza delle donne è ormai considerevole, nelle sedi della decisione politica il loro numero sia irrisorio?

5.- *Il faticoso cammino della rappresentanza.* È un cammino difficile quello della rappresentanza femminile, un cammino tortuoso; il movimento improvvisamente si arresta o addirittura s'inverte. È accaduto in Italia dopo la legislazione elettorale del 1993 che aveva segnato una svolta (quanto mai tardiva), aprendo finalmente alle donne la possibilità *concreta* di entrare in Parlamento. La possibilità *astratta* nessuno la nega, né potrebbe

causa del suo sesso, della sua nascita, della sua razza, della sua lingua, della sua nazionalità o provenienza della sua fede, delle sue opinioni religiose o politiche” stabilisce ad esempio l'art.3 della Costituzione della Repubblica federale di Germania. “ Tutti gli esseri umani nascono liberi in dignità e diritti” si legge all'art.1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948) che precisa poi, art.2. “Ad ogni individuo spettano i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione”.

¹⁰)”Tutti i regnicoli qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge”

negarla essendo garantita dalla Costituzione, troppo spesso però non è effettiva per la difficoltà di accesso alla candidatura senza la quale, ovviamente, l'elezione non è possibile.

Quella legge serviva a rimuovere almeno in parte l'ostacolo, stabilendo che nelle liste elettorali *nessuno dei due sessi* potesse essere presente in misura superiore ai due terzi. La norma era neutralmente formulata, riguardando uomini e donne; nella situazione concreta serviva intanto alle donne per rompere il *monopolio maschile* del potere politico. In pratica, accanto a due terzi di candidature maschili, doveva esserci un terzo di candidature femminili: non era ancora completa *parità di chances*, tuttavia un passo avanti era fatto. Inspiegabilmente siamo tornati indietro: la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime quelle disposizioni con una sentenza contraddittoria (n.422/1995), che finiva per confondere una norma antidiscriminatoria (che assicurava soltanto una 'partenza' non troppo diseguale) con una norma di favore.

La Corte ha poi rivisto la sua giurisprudenza con la sent.49 del 2003 (¹²), una decisione chiara e importante che si tende a passare sotto silenzio o a minimizzare perché disturba, distruggendo il comodo alibi fornito dalla sent. del 1995 alla quale ci si continua impropriamente a riferire benché ormai superata dalla giurisprudenza successiva e dalla riforma costituzionale (L. cost.n. 1 del 2001) che vincola le Regioni ad adeguare la loro legislazione al principio della parità dei sessi in materia di diritti politici (¹³), oltre che agli "obblighi internazionali" che impongono allo Stato e alle Regioni di prevedere misure dirette al riequilibrio della rappresentanza(¹⁴). Ancor più stringente è il vincolo posto dalla

¹¹) L.PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Padova, 1965, 11.

¹²). La si veda in *Giur. Cost.*, 2003, p. 353 e sgg., insieme al mio commento (L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sent. n. 49: la fine di un equivoco*, ivi, 364 e sgg.). La precedente sentenza (n. 422 del 1995) era stata invocata dal Governo nel ricorso proposto contro la delibera legislativa statutaria della Regione Valle d'Aosta, a sostegno della illegittimità costituzionale – in relazione agli artt. 3 e 51 della Costituzione – delle disposizioni per le quali ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di «entrambi i sessi», a pena di «invalidità». Il ricorso governativo, benché palesemente destituito di fondamento e destinato all'insuccesso, rappresentava comunque un serio problema e un grave intralcio all'innovazione, venendo a collocarsi in un momento importante e delicato dell'esperienza delle regioni, investite per la prima volta del potere di emanare una propria legislazione elettorale (sia pure nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato). L'effetto frenante non ha mancato di farsi sentire; alcuni Consigli regionali hanno subito addotto il ricorso come argomento contro i progetti di legge diretti a dare attuazione alle nuove disposizioni costituzionali, in particolare nelle regioni ad autonomia speciale che, per prime, si apprestavano ad esercitare i propri poteri. È stato agevole per la difesa regionale ricordare che le disposizioni impugnate non erano altro che l'attuazione del disposto statutario, ossia di un obbligo costituzionale. La risposta della Corte costituzionale è poi giunta rapida, in modo da non bloccare troppo a lungo il già difficile processo di attuazione delle riforme costituzionali da parte delle regioni.

¹³) «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e "promuovono" la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

¹⁴) Un ulteriore vincolo è posto dal medesimo art. 117, comma 1, dov'è stabilito in via generale che la potestà legislativa «è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». La *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna* (New York, 18 settembre 1979, in vigore per l'Italia dal 1981) stabilisce, all'art. 3: «Gli Stati prendono in ogni campo, ed in particolare nei campi politico, sociale, economico e culturale, ogni misura adeguata,

legge costituzionale n. 2 dello stesso anno, che, modificando gli statuti speciali⁽¹⁵⁾, usa una formula ancora più esplicita precisando che *il fine* della legge regionale che «promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali» è quello di «*conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi*».

Inammissibile è dunque il richiamo alla sent.422/ 1995, superata dalla decisione successiva e dalla legislazione costituzionale.

L'annosa questione, a quel punto, si sarebbe dovuta risolvere con una legge ordinaria che ristabilisse l'obbligatoria presenza dei due sessi nelle liste, ormai non più discutibile ed anzi doverosa. Invece si è approvata addirittura una legge costituzionale di riforma dell'art.51 contenente un'aggiunta «la Repubblica “promuove” con appositi provvedimenti la pari opportunità tra uomini e donne», del tutto inutile venendo dopo le leggi costituzionali del 2001 e , seppur di poco, anche dopo la sentenza n. 49 del 2003 che già toglieva ogni dubbio sulla legittimità dell'obbligatoria presenza di entrambi i sessi nelle liste elettorali!

Ma la riforma costituzionale dell'art.51 era un ottima copertura e un ottimo diversivo per allontanare nel tempo l'introduzione delle disposizioni sulle candidature.

6.- *La portata dell' 51 della Costituzione.*

L'art. 51 della Costituzione non aveva alcun bisogno d'integrazioni. Il suo significato era ben chiaro come quello dell'art. 3 al quale si collega. L'art. 51, comma 1 «Tutti i cittadini, dell'uno o dell'altro sesso, possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza», correttamente inteso, non può essere di ostacolo a norme che consentano *effettiva* parità di accesso alle cariche elettive ; donne e uomini devono essere messi in condizione di accedere alle candidature in modo eguale.

La formula «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso» usata nell'art. 51 è diversa dall'altra più consueta nei nostri testi giuridici, «tutti i cittadini senza distinzione di sesso», proprio «perché il suo senso letterale [...] è quello di “sottolineare”, non di dichiarare irrilevante, “una differenza”» , sottolinea Letizia Gianformaggio,. L'art. 51 dice chiaramente «che sono le “donne” e gli “uomini” ad avere accesso agli uffici pubblici e

incluse le disposizioni legislative, al fine di assicurare il pieno sviluppo ed il progresso delle donne, e garantire loro, su una base di piena parità con gli uomini, l'esercizio e il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali»; ciò con la precisazione, all'art. 4, che le misure “adeguate” possono consistere anche in norme in deroga al principio di eguaglianza, in norme di “speciale” favore, purché temporanee. Norme ineguali o distinte non dovranno cioè tradursi in discriminazioni permanenti ma dovranno essere abrogate non appena gli obiettivi siano raggiunti. Sul piano “internazionale” esistono precisi obblighi che lo Stato italiano ha finora sostanzialmente ignorato e dovranno ora essere eseguiti perché s'impongono con una forza nuova e assoluta in particolare alle regioni.

¹⁵ Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia.

alle cariche elettive, e non i cittadini il cui sesso non rileva». Eppure nella criticata sentenza n. 422 del 1995, quell'idea, sia pure in modo confuso, è presente: ma è stato giustamente contestato l'uso dell'art. 51 contro una legge che tende a renderne effettivo il precetto, una legge che va nella direzione da esso indicata, e dunque risponde alla sua *ratio* ⁽¹⁶⁾. Difficile ravvisare un contrasto fra il contenuto dell'art. 51 e la previsione di candidature maschili e femminili nelle liste elettorali; è un argomento che la Corte costituzionale, nella sentenza. 49 / 2003 non ha ripreso, avendo eliminato l'equivoco (su cui si fondava la sent.422 /1995) che imponesse nelle liste elettorali la presenza dei due sessi (e dunque anche delle donne) significasse introdurre un *privilegio*, una norma di favore in violazione dell'eguaglianza. Un'idea peraltro che ricorre nella terminologia usata dalle stesse donne: parlare di "quote", di quote "rosa" fa pensare, appunto, al privilegio per un solo sesso, confondendo così una norma *antidiscriminatoria* con un privilegio. Allo stesso modo, allora, bisognerebbe parlare di 'quote celesti' (com'è particolarmente evidente nel caso quando la legge prevede una presenza pari, cioè metà candidature maschili e metà femminili, come nel disegno di legge approvato dal Senato nel 2006 ⁽¹⁷⁾)!

Il *privilegio* per il sesso femminile era l'argomento addotto dal Governo nel ricorso contro la legge della Valle d'Aosta, respinto poi dalla Corte costituzionale con la già ricordata sentenza n. 49. Per rendersi conto di quanto quell'argomento fosse ridicolo, basta pensare che la legge valdostana non stabiliva alcuna *quota* o percentuale, ma si limitava a stabilire che nelle liste elettorali dovessero essere presenti candidati dei due sessi! L'inserimento di *una sola* donna sarebbe stato sufficiente! Ma già questa insignificante presenza, per il Governo, era un *privilegio*!⁽¹⁸⁾.

7.- *La lunga prassi di esclusione; un monopolio di fatto contrario alla 'democrazia'.*

¹⁶ M.V.BALLESTRERO, *Azioni positive e quote*, in S. SCARPONI (a cura di), *Le pari opportunità nella rappresentanza politica e nell'accesso al lavoro*, Trento, Università degli studi di Trento, 1997, pp. 51-52. Osserva l'autrice, che non appare corretto utilizzare una norma posta nella Costituzione al fine di tutelare la posizione della donna e mutare la situazione esistente, contro una prescrizione – la presenza di candidati dei due sessi in lista – che tende al medesimo fine dell'art. 51 «la cui ragione storica è per l'appunto la discriminazione storica subita in passato dalle donne».

¹⁷) Lo si veda *infra*, alla nota 26.

¹⁸) Le disposizioni regionali contestate – si legge nella sentenza n. 49 del 2003 – «non pongono l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito ulteriore di eleggibilità e nemmeno di "candidabilità" dei singoli cittadini»: l'obbligo da esse imposto concerne «solo le liste e i soggetti che le presentano». Un vincolo, dunque, posto unicamente *a partiti e gruppi che presentano le liste elettorali*, che «si giustifica pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria» rispetto alla quale è addirittura «doveroso» alla luce della finalità promozionale espressamente prevista nel 2001.

Per circa un secolo le donne sono state escluse dal voto politico ⁽¹⁹⁾; vigente lo Statuto del Regno, esse non esercitavano questo diritto benché *nessuna norma* lo stabilisse espressamente. Dallo Statuto, semmai, si ricavava il contrario. L'art.24 proclamava solennemente che “*Tutti...*, qualunque sia il loro titolo e grado sono eguali dinanzi alla legge”, e che “ Tutti godono egualmente i *diritti civili e politici* e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salvo le eccezioni determinate dalla legge” . Ma il sesso *non* compariva fra le eccezioni : il testo unico 28 marzo 1895, n. 83 , come del resto quello precedente (emanato dopo la grande riforma elettorale del 1882) non ne faceva cenno, né dove indicava le condizioni generali per essere elettore (godere dei diritti civili e politici del Regno, aver compiuto il ventunesimo anno di età , saper leggere e scrivere) e neppure dove stabiliva ulteriori requisiti, fra i quali il *censo* ⁽²⁰⁾ . Eppure le donne erano egualmente escluse dal voto!

E' qui da segnalare un fatto interessante: non essendo il diritto di voto espressamente negato alle donne, alcune Commissioni elettorali decisero d'inscriverne alcune nelle liste politiche ⁽²¹⁾ provocando ricorsi del Pubblico Ministero cui seguirono contrastanti sentenze. Interessa qui in particolare la sentenza pronunciata il 25 luglio 1906 dalla Corte di Appello di Ancona presieduta da Ludovico Mortara, “uno dei più forti giuristi che vanti l'Italia” ⁽²²⁾, perché fu la prima a riconoscere il voto politico alle donne. Ma altre Corti d'Appello lo negarono , come pure la Suprema Corte di cassazione romana ⁽²³⁾, con il sostegno di illustri giuristi tra i quali V.E. Orlando e dei suoi artificiosi argomenti giuridici ⁽²⁴⁾, tanto poco convincenti da essere sostituiti, da altri giuristi , con argomenti di carattere non giuridico ⁽²⁵⁾.

¹⁹⁾ L'esclusione ,per le elezioni amministrative, era viceversa espressamente disposta ; e ciò ha una spiegazione semplice : l'espressa esclusione era necessaria per la ragione ovvia che ,in precedenza (ad esempio in Toscana) il voto amministrativo era concesso anche all'elettorato femminile, e quindi si trattava di eliminare un diritto esistente.E ciò doveva essere stabilito espressamente.

²⁰⁾ E, aggiungeva il n. 4 del medesimo art.1 ,“di avere uno degli altri requisiti determinati dagli articoli seguenti”. Articoli nei quali il 'requisito' del sesso non era menzionato mentre lo era il 'censo' .

²¹⁾ Sull'intera vicenda, F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol.II, Torino, 1909,401 ss.

²²⁾ A detta degli stessi oppositori : si veda la nota precedente.

²³⁾ Per l'elenco delle decisioni v. *op. ult. cit.*, 402,nota 2.

²⁴⁾ Basti ricordare che , chiedendosi - nonostante la chiara disposizione dell'art.24 dello Statuto che riconosce a “tutti” i diritti politici - se le donne avessero il godimento dei diritti politici, l'illustre giurista distingueva quelli che “ concernono la rappresentanza e la vita dello Stato come organo imperante e sovrano, fra i quali va annoverato appunto il diritto di voto” , per mettere in dubbio che fossero attribuibili alle donne in mancanza di un'espressa disposizione (che ne *concedesse* l'esercizio anche a loro). Insomma, per sostenere l'esclusione del genere femminile dal voto , V.E. Orlando finiva per negare che tra i 'diritti politici' fosse da annoverarsi l'elettorato !

²⁵⁾ Che , non sentendosi di condividere argomenti giuridici inconsistenti preferirono ricavare le stesse conclusioni negative dalla “ posizione modesta” riservata alla donna dal diritto positivo , nel nobile intento di non “ recare loro un cattivo servizio trascinandole in un'arena ove perderebbero la loro vera *dignità, grazia e forza*” : si veda ad esempio F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento , cit.*, 405 - 407.

Un' esclusione *implicita* , dunque, quella delle donne dal voto, tanto radicata e forte da non far ritenere necessario esprimerla in apposite leggi.

Per ragioni storiche il potere è saldamente in mani maschili e ancora vi rimane, a meno che non intervengano specifiche norme a porre limiti e regole contro un monopolio di fatto che si protrae: solo una legge lo può spezzare. I monopoli, si sa , non finiscono spontaneamente !

La questione non è leggera; la presenza dei due sessi nelle istituzioni rappresentative non è soltanto una *questione delle donne* , ma un problema della democrazia che mal si concilia con l'assenza di rappresentanti *della maggioranza* del 'popolo sovrano' dalle sedi decisionali ; e dunque non la si può ignorare.

E' necessario, pertanto, riprendere le fila di un discorso interrotto per fine legislatura , e richiamarsi al testo che (grazie alla Ministra Prestigiacomo, allora alle Pari Opportunità) il Senato ha approvato l'8 febbraio 2006 (²⁶), ma non la Camera dei deputati a causa

²⁶) CAMERA DEI DEPUTATI N. 6330

DISEGNO DI LEGGE **APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA** l'8 febbraio 2006 (v. stampato Senato n. 3660)
PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(BERLUSCONI)

DAL VICEPRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(FINI)

DAL VICEPRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(TREMONTI)

E DAL MINISTRO PER LE PARI OPPORTUNITA'

(PRESTIGIACOMO)

Disposizioni in materia di pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica l'8 febbraio 2006

ART. 1.

1. Per la prima e la seconda elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successive alla data di entrata in vigore della presente legge, in ciascuna lista di candidati **ogni sesso non può essere rappresentato in misura superiore alla metà dei candidati della lista medesima**. In caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima. Nel caso in cui la presentazione delle candidature debba avere luogo per gruppi di candidati, la medesima proporzione deve essere rispettata da ciascun gruppo di candidati.

2. Fermo restando quanto previsto dal comma 1, qualora ciascuna lista debba essere composta da un elenco di candidati presentati secondo un determinato ordine:

a) per la prima elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ogni sesso non può altresì essere rappresentato in una successione superiore a tre;

b) per la seconda elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ogni sesso non può altresì essere rappresentato in una successione superiore a due.

3. Per la prima elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successiva alla data di entrata in vigore della presente legge, per i movimenti e i partiti politici presentatori di liste ovvero di gruppi di candidati che non abbiano rispettato la proporzione di cui al comma 1 o la successione di cui al comma 2, lettera a), l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, e successive modificazioni, è ridotto per ogni candidato in più rispetto alla proporzione o alla successione massima consentite, da un minimo del 10 per cento ad un massimo del 50 per cento in misura direttamente proporzionale al numero totale dei candidati del complesso delle liste o dei gruppi di candidati.

4. Per la seconda elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successiva alla data di entrata in vigore della presente legge, non sono ammesse le liste o i gruppi di candidati che non abbiano rispettato la proporzione di cui al comma 1 o la successione di cui al comma 2, lettera b). La disposizione di cui al primo periodo non si applica nel caso in cui la proporzione o la successione non risultino rispettate a seguito di decesso di un candidato. Nel caso in cui la proporzione o la successione non risultino rispettate a seguito di ricasazione o cancellazione di una candidatura, ovvero di rinuncia alla candidatura, si applica in misura doppia la riduzione dell'importo del rimborso per le spese elettorali di cui al comma 3.

dello scioglimento. Quell'approvazione (anche se forse non tanto sincera, data la piena coscienza dell'impossibilità di concludere l'iter legislativo) , insieme alla riforma dell'art. 51, può servire come argomento di sostegno, come 'segno' forte della volontà politica di procedere verso l'integrazione della rappresentanza.

Chi oserebbe rinnegarne apertamente il valore?

5. Entro tre mesi dalla prima e dalla seconda elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica successive alla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro da lui delegato, riferisce alle Camere in ordine all'applicazione della presente legge ed alle misure necessarie per promuovere ulteriormente le pari opportunità nell'accesso oltre che alle cariche elettive parlamentari, anche alle nomine nel Consiglio superiore della magistratura, nella Corte costituzionale, nelle Autorità e in tutte le cariche che comportano grandi responsabilità e nelle quali è tuttora assai poco rappresentata la presenza femminile.

ART. 2.

1. All'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Ciascuna candidatura alla carica di sindaco è collegata a una lista di candidati alla carica di consigliere comunale comprendente un numero di candidati non superiore al numero di consiglieri da eleggere e non inferiore ai due terzi. In ogni lista, il numero dei candidati dello stesso sesso non può superare i due terzi del numero dei consiglieri da eleggere. I candidati in eccesso al limite di cui al precedente periodo non vengono ammessi, a partire dal fondo dell'ordine di lista ».

2. All'articolo 73 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al comma 1 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « In ogni lista, il numero dei candidati dello stesso sesso non può superare i due terzi dei consiglieri da eleggere. I candidati in eccesso al limite di cui al precedente periodo non vengono ammessi, a partire dal fondo dell'ordine di lista ».

ART. 3.

1. All'articolo 75 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

« 2-bis. In ogni gruppo, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi del totale dei candidati. In caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima.