

Stefania Leone

L'equilibrio di genere negli organi politici

Misure promozionali
e principi costituzionali

Presentazione di Marilisa D'Amico



COLLANA
DI DIRITTO
E SOCIETÀ

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Stefania Leone

L'equilibrio di genere negli organi politici

Misure promozionali
e principi costituzionali

Presentazione di Marilisa D'Amico

FrancoAngeli

Il volume è stato pubblicato grazie al contributo del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano.

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Alla piccola Beatrice

Indice

Presentazione , di Marilisa D'Amico	pag.	9
Introduzione	»	11
1. La parità di genere tra resistenze e conquiste: il quadro generale	»	13
1. Una premessa	»	13
2. La parità di genere sancita in Costituzione: un punto d'arrivo e un punto di partenza (il dibattito sulla formulazione dell'art. 51, primo comma, Cost.)	»	15
3. Dalla prima lettura svalutativa dell'art. 51 Cost. da parte della Corte costituzionale alla sentenza n. 33 del 1960	»	19
4. Dal divieto di discriminazione indiretta all'azione positiva	»	25
5. Un raffronto con l'esperienza statunitense delle <i>affirmative actions</i>	»	30
5.1. La giurisprudenza della Corte Suprema tra misure rigide e misure flessibili	»	33
6. Tornando all'Italia: alcune riflessioni sui limiti delle azioni positive (in relazione al settore di intervento, ai principi costituzionali coinvolti, alle caratteristiche della misura)	»	38
2. Pari opportunità e rappresentanza politica	»	42
1. Le "ragioni" delle misure elettorali orientate al genere e i principi costituzionali posti in tensione	»	42
2. Il giudizio della Corte costituzionale sulle norme introdotte negli anni '90 per garantire una presenza congrua di entrambi i sessi nelle liste elettorali (la sentenza n. 422 del 1995)	»	50
3. Le modifiche costituzionali del 2001 e del 2003: obiettivi e dubbi interpretativi	»	56
4. Le quote di lista di nuovo al vaglio della Corte (la sentenza n. 49 del 2003)	»	62
5. La prima misura ad intervenire sulle modalità di espressione del voto: la c.d. doppia preferenza di genere e la sentenza n. 4 del 2010	»	68

6. Attuazioni (e “inattuazioni”) dell’art. 51 Cost. da parte dello Stato: l’assenza di misure promozionali nella legge elettorale nazionale	pag.	75
6.1. La legge per l’elezione del Parlamento europeo come primo banco di prova dell’art. 51 Cost.	»	79
6.2. Le norme della legge n. 215 del 2012 sulla promozione del riequilibrio di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali	»	81
7. L’azione regionale nel perseguimento della parità di accesso alle cariche elettive	»	84
7.1. “Pari opportunità” e “democrazia paritaria” negli statuti delle Regioni	»	86
7.2. La legislazione elettorale regionale e il nuovo principio statale sulle pari opportunità	»	88
8. Il ruolo (“chiave”) dei partiti politici	»	94
3. Le nomine nei collegi politici non elettivi: il caso delle Giunte regionali e degli enti locali	»	99
1. Una premessa sulla specificità della tematica	»	99
2. Il quadro normativo: l’art. 51 Cost. e le Giunte	»	103
2.1. Le disposizioni legislative e statutarie che vincolano alla promozione delle pari opportunità nella formazione degli organi esecutivi di Regioni ed enti locali	»	107
3. La violazione delle norme sulle pari opportunità nella costituzione delle Giunte e la giurisprudenza formatasi in materia: le prime decisioni relative agli organi degli enti locali	»	112
4. La nomina degli assessori regionali e le previsioni statutarie che mirano all’“equilibrio di genere”	»	117
4.1. L’atto di nomina delle Giunte regionali non è atto politico insindacabile: la sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale	»	122
5. L’interpretazione giudiziaria delle disposizioni sulle pari opportunità: alcune riflessioni (e interrogativi) a conclusione	»	127
4. Le pari opportunità, oggi	»	134
1. Il coinvolgimento delle donne nei processi decisionali quale obiettivo della più recente legislazione in tema di pari opportunità	»	134
2. Un quadro conclusivo sulle tipologie di azioni positive ammesse dalla Costituzione per favorire l’accesso delle donne nelle istituzioni politiche e negli altri centri decisionali	»	139
Conclusioni	»	146
Bibliografia	»	148

Presentazione

Da anni in Italia il problema della presenza femminile nel mondo del lavoro, in quello della politica e, in generale, nelle istituzioni è avvertito con crescente drammaticità. I numeri parlano molto chiaro: le donne si laureano meglio e più degli uomini, ma faticano a raggiungere posizioni apicali e in alcuni ambiti, come quello politico rappresentativo ed economico, risultavano fino a poco tempo fa quasi assenti.

Si tratta di uno dei fattori che contribuisce al rallentamento dell'economia in Italia e, più in generale, determina una società che non sviluppa appieno tutte le sue energie. Si tratta, dunque, di un problema sociale, sul quale il costituzionalista, però, ha molto da dire.

Il volume di Stefania Leone affronta questo tema con la lente del diritto costituzionale, precisando i confini della materia e ricostruendo in modo dettagliato e rigoroso le vicende giuridiche che hanno contrassegnato l'evoluzione della presenza femminile nelle istituzioni.

Punto di partenza è il principio di eguaglianza, che nel suo aspetto sostanziale ha faticato a imporsi e soprattutto, anche da parte della Corte costituzionale, è stato interpretato in modo non sempre lineare.

La Corte, infatti, distinguendo rigorosamente gli ambiti di intervento delle cosiddette azioni positive, con la sent. n. 422 del 1995 ha bocciato in modo generale e indistinto norme antidiscriminatorie in materia elettorale. Il principio che il giudice costituzionale ha posto a limite generale per interventi legislativi "positivi" è quello della libertà della politica e quindi della necessità che in questo campo siano semmai i partiti a darsi delle regole. Principio che l'Autrice riconosce come fondamentale e su cui si sofferma in vari punti del volume, ma rispetto al quale ritiene si possano operare alcune distinzioni, che lo stesso giudice costituzionale, *re melius perpensa*, introdurrà successivamente. La decisione della Corte ha così determinato un lunghissimo percorso che ha richiesto la revisione dell'art. 51 Cost., nuove pronunce della Corte costituzionale e rispetto al quale gli interventi del legislatore sono stati per molti anni limitati.

La situazione però è cambiata più recentemente. L'Autrice descrive benissimo questo percorso, segnato da interventi legislativi nazionali importanti, come la legge n. 120 del 2011 in tema di presenza femminile nel mondo economico apicale, la legge n. 215 del 2012, riguardante la presenza femminile negli enti locali, con interventi di ampia portata; da un'ampia legislazione statutaria regionale, e da leggi elettorali regionali rilevanti, a cominciare dalla legge Campana sulla cd. "doppia preferenza di genere", sulla quale è intervenuta, giudicandola positivamente, la stessa Corte costituzionale (sent. n. 4 del 2010).

Ma l'attuazione dei principi costituzionali in questa materia non è stata pacifica e non è stata affidata semplicemente alle norme primarie: un altro ambito di indagine, molto interessante e molto ricco, è costituito dall'attuazione giurisprudenziale di questi principi, di fronte alla violazione delle norme da parte della politica. Sono i giudici amministrativi, esattamente come aveva fatto il giudice costituzionale con la sent. n. 33 del 1960, a riconoscere natura precettiva e non programmatica al principio di parità. Questa giurisprudenza si rivela particolarmente feconda, come sottolinea Stefania Leone in modo chiaro, assegnando un peso particolare al principio di parità, in grado di superare alcuni limiti generali e finora pesanti, come quello legato alla natura dei cd. atti politici, comportante piena discrezionalità delle nomine da parte di soggetti politici. Dicono i giudici amministrativi, e riconoscerà la stessa Corte costituzionale, che la discrezionalità comporta libertà nel rispetto di un principio superiore, quello di eguaglianza e di parità.

Un quadro, quello che emerge dal volume, fatto dunque di luci e di ombre, nel quale però sembra evidente una strada di valorizzazione normativa e istituzionale della presenza femminile, strada che esprime la convinzione che una democrazia fatta soltanto di uomini non sia una democrazia compiuta e che la presenza femminile a tutti i livelli non sia (solo) una questione di giustizia per le donne, ma un'esigenza di qualsiasi democrazia matura.

Stefania Leone non rinuncia, nelle conclusioni, a ipotizzare anche limiti costituzionali all'intervento del legislatore, soprattutto nel campo della rappresentanza politica, facendo intendere che in questo ambito non sia possibile limitare totalmente la libertà della politica. Ma riconosce giustamente come di strumenti normativi ampi, oggi, non si possa fare a meno.

Un volume che contribuisce ad arricchire in Italia gli studi "di genere" del punto di vista del costituzionalista e che trasferisce sul piano scientifico l'ampia esperienza della dottoressa Leone nella partecipazione e creazione di Seminari, Corsi di perfezionamento e Master negli studi "di genere" organizzati dalle cattedre di Diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano e dal Centro interdipartimentale Gender dello stesso Ateneo.

Marilisa D'Amico

Introduzione

L'obiettivo di una eguaglianza sostanziale tra donne e uomini nella sfera politica era noto alla Costituzione già prima delle riforme che hanno interessato il settore. Il secondo comma dell'art. 3 Cost. esprime infatti la necessità che si realizzi una *effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, oltre che economica e sociale, del Paese*. La presenza di diseguaglianze profonde nella società, frutto anche del ritardo col quale nella storia le donne hanno visto riconoscersi dignità e diritti, ha però da sempre rappresentato un freno alla piena partecipazione del genere femminile al funzionamento delle Istituzioni pubbliche. Questa la ragione per la quale, negli anni '90 del secolo scorso, si è aperta una "stagione legislativa" volta a favorire un riequilibrio di genere nelle Assemblee elettive. Come noto, si tratta di politiche che hanno vissuto alterne fortune: momenti di maggiore e minore favore nel dibattito pubblico, ma, soprattutto, battute d'arresto ed avalli decretati dal Giudice costituzionale. Dopo che ne fu inizialmente dichiarata l'illegittimità, infatti, prese avvio un procedimento di revisione costituzionale – portato a termine in due tempi, nel 2001 e nel 2003 –, il cui obiettivo era proprio il "superamento" delle obiezioni opposte dalla Corte. Quelle riforme hanno richiamato Stato e Regioni ad un preciso obbligo di promozione della parità di genere nell'accesso alle cariche rappresentative e agli altri uffici pubblici, e hanno conseguentemente posto le basi per una "nuova" giurisprudenza in materia.

Con questo volume ci si propone di ripercorrere le tappe che hanno condotto all'affermazione di questo "statuto" costituzionale delle pari opportunità in ambito politico, nonché di verificare, attraverso l'analisi delle decisioni della Corte costituzionale, quali effetti ne siano derivati. In quest'ottica, ci si propone anche di fare il punto sullo stato di attuazione del principio costituzionale di pari opportunità, valutando le scelte compiute in tal senso dal Parlamento e dai legislatori regionali.

Va aggiunto che la tematica si è negli ultimi anni ulteriormente arricchita di profili di sicuro interesse per gli studiosi di diritto costituzionale. Il fenomeno al quale ci si riferisce è quello della frequente inosservanza delle norme che sono state introdotte in molti statuti comunali, provinciali e regionali al fine di indirizzare le nomine delle Giunte al rispetto di un equilibrio tra i sessi. L'esame delle "risposte" che i giudici amministrativi hanno dato ai numerosissimi ricorsi presentati per farne valere il rispetto costituisce l'occasione per ragionare di questioni relevantissime: la natura precettiva o meramente programmatica di questo tipo di disposizioni, la possibilità di applicare direttamente l'art. 51 Cost. in loro assenza, l'ammissibilità di vincoli normativi che restringano la discrezionalità politica insita nelle scelte dei componenti degli organi esecutivi.

La materia, come si vede, è molto delicata, proprio perché riguardante un ambito, quello dell'accesso alle cariche politiche, nel quale l'obiettivo della parità entra in rapporto con altri principi costituzionali: quelli connessi al concetto di rappresentanza politica, alle regole della competizione elettorale, la libertà del voto, l'autonomia dei partiti politici. Non da ultimo, si deve considerare che tutte le misure attuative del principio di uguaglianza sostanziale incontrano dei limiti. Nella parte conclusiva di questo studio si proporrà quindi un'analisi ricostruttiva delle scelte legislative praticabili sul piano costituzionale, al fine di distinguerle da quelle inammissibili.

1. La parità di genere tra resistenze e conquiste: il quadro generale

SOMMARIO: 1. Una premessa. 2. La parità di genere sancita in Costituzione: un punto d'arrivo e un punto di partenza (il dibattito sulla formulazione dell'art. 51, primo comma, Cost.). 3. Dalla prima lettura svalutativa dell'art. 51 Cost. da parte della Corte costituzionale alla sentenza n. 33 del 1960. 4. Dal divieto di discriminazione indiretta all'azione positiva. 5. Un raffronto con l'esperienza statunitense delle affirmative actions. 5.1. La giurisprudenza della Corte Suprema tra misure rigide e misure flessibili. 6. Tornando all'Italia: alcune riflessioni sui limiti delle azioni positive (in relazione al settore di intervento, ai principi costituzionali coinvolti, alle caratteristiche della misura).

1. Una premessa

L'esame delle problematiche connesse al ricorso, da parte del legislatore, a misure promozionali volte a riequilibrare la presenza di genere negli organi politici, presuppone, oltre alla considerazione dei principi costituzionali che assumono rilievo nello specifico settore¹, una più ampia valutazione delle potenzialità da riconoscersi, nel nostro ordinamento, al principio di uguaglianza sostanziale. L'adozione di norme il cui obiettivo sia di favorire l'elezione e l'ingresso delle donne – rispettivamente – nelle Assemblee rappresentative e nei collegi esecutivi chiama infatti in causa le complesse questioni concernenti il rapporto tra le due parti di cui si compone l'art. 3 Cost., nonché l'individuazione della portata e dei limiti delle azioni positive, che del secondo comma rappresentano privilegiato strumento attuativo. In realtà, come si avrà modo di vedere in apposita sede, sino all'entrata in vigore delle riforme costituzionali del 2001 e del 2003, ha costituito un problema preliminare capire se nello specifico ambito del diritto di elettorato passivo l'uguaglianza sostanziale potesse ave-

¹ Insieme all'art. 51 e 117, comma settimo, Cost., gli artt. 48, 49 e 67 Cost.

re accesso, o se, al contrario, si trattasse di una sfera governata dalla sola parità formale.

Più in generale, ad ogni modo, tra le questioni tutt'oggi oggetto di controversie rientra la possibilità di individuare nell'art. 3, comma secondo, Cost. il fondamento di misure "orientate al risultato". Per vero, anche su cosa debba intendersi per "risultato" non c'è totale accordo. Ad esempio, le norme che impongono di riservare a ciascun "genere" una porzione dei posti nelle liste elettorali sono annoverabili tra le azioni positive forti, direttamente incidenti sul contenuto del diritto di elettorato passivo, o sono strumenti attraverso i quali il legislatore si limita ad intervenire sui c.d. punti di partenza? o ancora, come sostenuto da una autorevole dottrina, più corretto sarebbe qualificarle (soprattutto quando volte a garantire una paritaria rappresentanza dei due sessi nelle liste) come norme "antidiscriminatorie", addirittura rientranti nell'ambito del principio di uguaglianza formale perché non comportanti l'attribuzione di un vantaggio specifico a favore di uno dei due sessi?. In effetti, nelle leggi che si propongono di riequilibrare la presenza di uomini e donne nella composizione degli organi decisionali – non solo quelli politici – la tendenza è ormai all'uso di un linguaggio "neutro" (si parla di "genere meno rappresentato", oppure di "entrambi i sessi", ecc.). L'obiettivo è probabilmente quello di introdurre meccanismi capaci di adattarsi anche ad un ribaltamento del rapporto di forza tra uomini e donne, sebbene non manchi al dibattito la tesi di chi sostiene si tratti solo di una "ipocrisia" del legislatore, ben conscio che gli unici soggetti a beneficiare del provvedimento sono e rimarranno le donne.

Ad ogni modo, una delle domande che ci si pone è se questo accorgimento linguistico snaturi l'azione positiva trasformandola in misura non derogatoria del divieto di trattamenti differenziati in ragione del sesso, oppure, più semplicemente, se sia questo uno degli elementi di cui tener conto ai fini della valutazione, nel giudizio di costituzionalità, della proporzionalità dell'impatto prodotto da questo tipo di misure. Ancora, ci si può chiedere se nell'ambito di uno scrutinio di ragionevolezza possa assumere rilievo la natura permanente o temporanea della disciplina.

Al fine di svolgere un'analisi più consapevole della tematica, si proporrà un approfondimento della giurisprudenza sviluppatasi negli Stati Uniti sulle c.d. *affirmative actions*. In Italia, e ancor più in ambito comunitario, infatti, le problematiche connesse alla previsione normativa di azioni positive si sono poste in tempi relativamente recenti, e il dibattito concernente presupposti e limiti di tali misure – in particolare dei sistemi di "quota" – è stato per lungo tempo, e per entrambi i sistemi, fortemente debitore dell'esperienza statunitense.

Prima di addentrarci nelle questioni concernenti la portata sostanziale del principio d'uguaglianza si ritiene però opportuno ripercorrere le tappe fondamentali del lento percorso affrontato dalle donne per veder realmente riconosciuta, anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la con-

dizione di pari ordinazione rispetto agli uomini. Ci si soffermerà, in particolare, su alcune risalenti decisioni riguardanti l'interpretazione dell'art. 51 Cost. e, prima ancora, sulle difficoltà che si dovettero superare in Assemblea costituente per giungere alla definitiva approvazione della norma.

L'obiettivo è quello di far notare come la situazione di evidente sproporzione tra i due sessi ancora oggi esistente negli organi politici (ma in tutte le sedi decisionali) sia il portato del ritardo col quale nella storia le donne si sono affacciate alla sfera pubblica e, ancor prima, col quale il tema della parità di genere è stato affrontato e ha assunto dignità nel dibattito giuridico.

2. La parità di genere sancita in Costituzione: un punto d'arrivo e un punto di partenza (il dibattito sulla formulazione dell'art. 51, primo comma, Cost.)

Si è affermato che «le resistenze tenaci, provenienti da insigni giuristi e, molte volte, anche dalla stessa Corte costituzionale di fronte alle cristalline disposizioni della Costituzione, possono essere spiegate alla luce della riflessione che la storia politica e giuridica della parità dei sessi segue un *iter* diverso e senza dubbio più lento rispetto all'evoluzione del principio generale dell'eguaglianza dei soggetti di fronte alla legge»². Un “processo a due tempi”, questo, che ha quindi penalizzato le donne anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, e nonostante la consacrazione, nella fonte di più alto livello, della parità di genere.

Prima di questo momento, a tal punto incontestabile che le regole della vita civile e della cittadinanza politica si andavano costruendo su un modello esclusivamente maschile, che nei documenti giuridici non era nemmeno necessario esplicitare deroghe all'uguaglianza a scapito delle donne; ed anzi si riteneva che quando le si fosse volute «innalzare» il legislatore avrebbe dovuto dichiararlo espressamente³. Si pensi, a questo proposito, al fallimento dei tentativi di rivendicazione del diritto di voto basati proprio sull'interpretazione letterale dei testi normativi⁴. L'art. 24 dello Statuto albertino, invero, si limitava a stabilire che

Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi.

² M. Fortino, “Parità dei sessi”, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, p. 697.

³ F. Racioppi, I. Brunelli, *Commentario allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, p. 407.

⁴ A. Galoppini, *Il lungo viaggio verso la parità. I diritti civili e politici delle donne dall'unità a oggi*, Bologna, 1980, p. 56 e ss.

Allo stesso modo, la legislazione elettorale, riferendosi genericamente alla categoria degli *elettori*, non conteneva una esplicita distinzione in ragione del sesso⁵. L'assenza di una formale estromissione delle donne dal diritto di votare consentì ad alcune di loro di vedersi accolta la domanda di iscrizione nelle liste elettorali. I giudici aditi su ricorso del Procuratore del Re, tuttavia, si opposero tutti alla lettura proposta. E anche l'unica decisione di segno diverso, basata sull'idea che in presenza di un «dubbio intorno all'intenzione del legislatore, questo va risolto nel senso della libertà»⁶, fu rovesciata dalla Corte di cassazione proprio in forza dell'opposta concezione secondo la quale il silenzio andava riempito di un significato escludente, non già includente. Nella pronuncia si legge, infatti, che i diritti politici in senso stretto non possono essere riconosciuti in capo alle donne «quando manca un'espressa disposizione di legge che ne conceda anche a loro l'esercizio»⁷. Di più. Estendendo il ragionamento a tutto il settore riguardante la partecipazione dei cittadini alla sfera pubblica, la Cassazione affermò che le eccezioni alla regola dell'eguaglianza sancita dallo Statuto, ancorché non rinvenibili in specifiche norme, potevano trarsi «dallo spirito informatore di tutta la legislazione», fondata sulla «regola, che non si è sentito neppure il bisogno di dichiarare espressamente, di non potere le donne venir ammesse ad una qualsiasi partecipazione di funzioni e cariche attinenti alla vita politica dello Stato».

In definitiva, come si comprende da questa emblematica vicenda, «l'esclusione delle donne era vissuta semplicemente come un dato di fatto, come un elemento talmente connaturato alle caratteristiche strutturali del sistema, da non richiedere ulteriori giustificazioni»⁸.

Il riconoscimento dei diritti di elettorato attivo e passivo e l'affermazione in Costituzione del generale divieto di discriminazioni fondate sul sesso segnarono quindi un'indiscutibile rottura rispetto al passato; un risultato che – lo si evince leggendo alcuni degli interventi in Costituente – era da molti percepito come conquista collettiva e non delle sole donne, un presupposto indispensabile allo stesso progresso democratico del Paese⁹.

⁵ R.d. 28 marzo 1895, n. 83.

⁶ Corte d'Appello di Ancona, sent. 25 luglio 1906, in *Giur. it.*, 1906, p. 389. Notano come l'estensore della pronuncia, il Presidente della Corte d'Appello Lodovico Mortara, non fosse affatto un sostenitore dell'estensione del suffragio alle donne, M. D'Amico, *I diritti contesi*, Milano, 2008, p. 128; D. Migliucci, *Per il voto alle donne. Dieci anni di battaglie suffragiste in Italia (1903-1913)*, Milano, 2006, p. 17.

⁷ Interamente trascritta in *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, a cura di N. Sbano, Bologna, 2004, p. 185.

⁸ M. D'Amico, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011, p. 4.

⁹ L'On. Mattei, Ass. cost., sed. 18 marzo 1947 espresse il convincimento «che, confortato da un attento esame storico, può divenire certezza, che nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accom-

La lettura dei lavori preparatori, tuttavia, lascia anche trasparire il “travaglio” che in alcuni passaggi ha accompagnato l’approvazione delle disposizioni nelle quali l’art. 3 Cost. ha trovato più puntuali declinazioni. Ci si riferisce in particolare agli artt. 29, 37, e 51 Cost., norme nelle quali la parità tra i sessi è stata ribadita con riguardo alla sfera familiare, alla dimensione lavorativa e alla vita pubblica. I dubbi da molti opposti al riconoscimento, in questi ambiti, di una piena emancipazione femminile diede luogo a non poche “ambiguità”, e in definitiva alla stesura di norme in realtà non propriamente cristalline, se solo si considera il dibattito dottrinale scaturito attorno alla corretta individuazione della loro portata e le incertezze interpretative registratesi successivamente in sede giudiziaria. Tracce di queste ambiguità possono rinvenirsi negli incisi che specificano come l’eguaglianza morale e giuridica dei coniugi soggiaccia ai *limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell’unità familiare* (art. 29, comma secondo, Cost.) e che le condizioni di lavoro della donna – che pure gode degli stessi diritti e della stessa retribuzione dei lavoratori – *devono consentire l’adempimento della sua essenziale funzione familiare* (art. 37, comma secondo, Cost.).

Si tratta di clausole nelle quali è facile scorgere il punto di equilibrio raggiunto tra le posizioni più tradizionaliste e le spinte più progressiste. Si pensi in questo senso anche alla specificazione contenuta nell’art. 51 Cost., ai sensi del quale donne e uomini accedono in condizioni di uguaglianza alle cariche elettive e agli uffici pubblici *secondo i requisiti stabiliti dalla legge*, formulazione, questa, alla quale si giunse all’esito di un lungo scontro tra opposte concezioni. I passaggi più importanti di quel dibattito meritano di essere brevemente richiamati, sia perché si tratta di un ambito – quello concernente la posizione della donna nella sfera pubblica – di particolare interesse in questo studio, sia perché davvero significativi di come le contrapposizioni sulla formulazione di alcune regole costituzionali abbiano talvolta finito per condizionare pesantemente il loro rendimento in sede interpretativa, finanche, come in questo caso, determinando un iniziale svilimento dei principi in esse contenuti¹⁰.

Le tensioni in ordine alla opportunità di stabilire in via generale e senza eccezioni che uomini e donne dovessero essere egualmente ammessi agli impieghi pubblici emerse sin da subito in Costituente. Da una parte, si osservava che per alcuni uffici – come quelli riguardanti le funzioni giudi-

pagnato da una piena emancipazione femminile». E aggiungeva che «per emancipazione noi non intendiamo già solamente togliere barriere al libero sviluppo di singole personalità femminili, ma intendiamo un effettivo progresso e una concreta liberazione per tutte le masse femminili e non solamente nel campo giuridico, ma non meno ancora nella vita economica, sociale e politica del Paese».

¹⁰ *Infra*, par. 3.

ziarie¹¹ e militari – la parificazione sarebbe stata inaccettabile, perché noto «già nel diritto romano... che la donna, in determinati periodi della sua vita, non ha la piena capacità di lavoro»¹². Sulla base di questa convinzione, si propose di inserire nella norma un riferimento ad eventuali restrizioni attinenti le «capacità» o la «idoneità»¹³ dei soggetti; o, ancora più genericamente, alla possibilità di «limitazioni stabilite dalla legge»¹⁴.

Su altro fronte si schierava chi, bollando questi come inammissibili pregiudizi, chiedeva invece l'eliminazione di ogni equivoca specificazione¹⁵. Quest'ultima proposta non fu però accolta e, anzi, la formula successivamente approvata dalla Prima Commissione esponeva l'eguaglianza al rischio di deroghe ancor più pesanti. Vi si affermava, infatti, che

Tutti i cittadini di entrambi i sessi possono accedere alle cariche pubbliche in condizioni di eguaglianza, conformemente alle loro attitudini e facoltà, secondo norme stabilite per legge.

Come è evidente, l'uso dell'espressione "attitudini" costituiva un nuovo grimaldello che avrebbe potuto aprire all'insidia di propositi discriminatori del legislatore, al quale si consentiva in questo modo di assumere «che per determinati posti le donne non hanno attitudine»¹⁶. Il Comitato di redazione, peraltro, era intervenuto sul testo eliminando la specificazione «di entrambi i sessi», perché considerata ripetitiva rispetto a quanto già espressamente previsto nell'articolo che regolava il diritto di voto, e dunque insita in quelle successive¹⁷.

Una compatta opposizione di donne riuscì ad ottenere il reinserimento di questo inciso e l'eliminazione di ogni riferimento alle *attitudini* dei soggetti destinatari della norma, sostituito dalla specificazione in base alla quale sia alle donne sia agli uomini l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive sarebbe stato garantito *secondo i requisiti stabiliti dalla legge*¹⁸. Nonostante questa importante "conquista", l'impressione che si

¹¹ Ricostruisce il dibattito sulla possibilità di ammettere le donne alla Magistratura L. Carlassare, *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale*, www.csm.it/retapo/pdf/lorenza_carlassare.pdf.

¹² On. Molé, sed. Terza Sottocommissione, 20 settembre 1946.

¹³ On. Ghidini, sed. cit.

¹⁴ On. Colitto, sed. cit.

¹⁵ On. Federici, sed. cit.

¹⁶ On. Ruini, sed. 25 gennaio 1947.

¹⁷ L'on. Terracini si disse sfavorevole a questo intervento demolitorio, perché senza il riferimento al divieto di assumere il sesso quale elemento di per sé discriminante si sarebbe utilizzato l'argomento della carenza di attitudini per escludere le donne da una serie numerosa di impieghi e funzioni nella pubblica amministrazione (sed. ult. cit.).

¹⁸ Facendosi portavoce degli emendamenti presentati insieme alle onn. De Unterrichter Jervolino, Guidi, Noce, Iotti, Delli Castelli, Nicotra, Gotelli, Gallico Spano, Titomanlio,

ricava dall'esame dei lavori preparatori – ritenuti da Paladin «estremamente equivoci»¹⁹ e dunque incapaci di restituire un'idea chiara dell'*intentio legis* – è che anche nella formula definitivamente approvata ciascuno vedesse quel che voleva vedere. Non stupisce, quindi, che la natura del rapporto tra le due parti dell'art. 51 Cost. abbia a lungo interrogato studiosi illustrissimi. E si spiega forse anche perché, facendo leva su parziali ricostruzioni di quel dibattito, la Corte costituzionale sia in un primo momento giunta a trarne una lettura fortemente penalizzante per le donne, confermando l'impressione che il riconoscimento, in Costituzione, della parità tra i sessi ha rappresentato, ad un tempo, una conquista formidabile e l'inizio di un nuovo, accidentato, percorso volto a farne valere i precetti²⁰.

3. Dalla prima lettura svalutativa dell'art. 51 Cost. da parte della Corte costituzionale alla sentenza n. 33 del 1960

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione le donne si trovarono a dover fare i conti con una legislazione pre-repubblicana di stampo fortemente discriminatorio, e con una Magistratura che per diverso tempo ne giustificò la permanenza sulla base di interpretazioni poggianti su quelle "clausole" presenti nel testo costituzionale che consentivano – o si riteneva consentissero – deroghe alla parità. Ne derivò una iniziale "svalutazione" della portata dei principi egualitari sanciti negli artt. 3, 29, 37 e 51 Cost. Si pensi all'alterna sorte toccata all'art. 559 del codice penale, a mente del quale solo la moglie incorreva nei reati di adulterio e relazione adulterina²¹. La norma dapprima si salvò e in un secondo momento cadde anche in ragione della diversa considerazione che la clausola posta a salvaguardia

Mattei, Bianchini e Montagnana, l'on. Federici spiegò che «le attitudini non si provano se non col lavoro, escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli», mentre «parlare di requisiti è cosa ben diversa» (sed. 22 maggio 1947).

¹⁹ L. Paladin, "Eguaglianza (dr. cost.)", in *Enc. dir.*, Milano, 1965, p. 534, secondo il quale i lavori preparatori sull'art. 51 Cost. «si annullano infatti a vicenda». Cfr. anche M. Midiri, "Art. 51", in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, p. 1017 e ss.; M. Cuniberti, "Art. 51", in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Padova, 2008, p. 517 e ss.; C. Salazar, "Pari opportunità", in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, p. 4084 e ss.

²⁰ Stupefacente, in questo senso, la lungimiranza di Teresa Mattei, la quale chiedeva «che nessuna ambiguità sussista, in nessun articolo e in nessuna parola della Carta costituzionale, che sia facile appiglio a chi volesse ancora impedire e frenare alle donne questo cammino liberatore» (sed. 18 marzo 1947).

²¹ L'uomo era invece punito solo per il reato di concubinato di cui al successivo art. 560 c.p.