

a cura di Alisa Del Re, Valentina Longo,
Lorenza Perini

I CONFINI DELLA CITTADINANZA

Genere, partecipazione politica
e vita quotidiana



FRANCOANGELI

Griff

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 “informazioni” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a: “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

a cura di Alisa Del Re, Valentina Longo,
Lorenza Perini

***I CONFINI
DELLA CITTADINANZA***

Genere, partecipazione politica
e vita quotidiana

FRANCOANGELI

Questo volume è stato realizzato con il contributo del Dipartimento delle Pari Opportunità - Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito del Progetto Formativo "Donne Politica Istituzioni".

Immagine di copertina di Enrica Cerruti

Copyright © 2010 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.

Indice

Introduzione , di <i>Alisa Del Re</i>	pag.	7
I. Partecipazione e rappresentanza politica delle donne		
1. La parità dei sessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale , di <i>Lorenza Carlassare</i>	»	11
2. La legislazione sulle donne tra parità e differenziazione: azioni positive e quote elettorali , di <i>Elisabetta Palici di Suni</i>	»	24
3. Le donne e i partiti politici in Italia e in Europa: la democrazia al maschile , di <i>Alisa Del Re</i>	»	36
4. Eguaglianza di genere e rappresentanza politica nei Paesi dell'Unione europea , di <i>Antonella Benazzo</i>	»	55
II. Pari opportunità: teorie e prassi		
5. Frames cognitivi, politiche pubbliche e pari opportunità , di <i>Alessia Donà</i>	»	76
6. I governi locali: funzionamento e politiche territoriali di genere , di <i>Chiara Sebastiani</i>	»	88
7. Il bilancio di genere negli enti locali , di <i>Giovanna Vingelli</i>	»	100
III. Genere, lavoro e vita quotidiana		
8. La voce e le parole. Alcuni modelli della narrativa femminile italiana nel '900 , di <i>Saveria Chemotti</i>	»	118

9. Uno sguardo sessuato sul tempo , di <i>Carmen Leccardi</i>	pag.	150
10. Il corpo delle donne tra conciliazione e cittadinanza , di <i>Donatella Barazzetti</i>	»	157
IV. Culture e diritti di cittadinanza		
11. La promozione e la protezione dei diritti umani delle donne nell'ambito delle Nazioni Unite , di <i>Paola Degani</i>	»	164
12. Una cittadinanza transnazionale. Il caso delle migranti ucraine in Veneto , di <i>Francesca Alice Vianello</i>	»	186
V. Genere e comunicazione		
13. Donne e comunicazione. Un altro genere di tecnologia , di <i>Claudia Padovani</i>	»	198
14. Le donne (che riflettono) sui media e il genere: riflessioni in pillole su donne e media , di <i>Saveria Capecchi</i>	»	204
15. Economia e sostenibilità nel mondo ICT sono di genere femminile? , di <i>Giovanna Sissa</i>	»	207
16. Rappresentanza e rappresentazione femminile in televisione , di <i>Monia Azzalini</i>	»	210
17. Di questi anni chi scriverà la storia? , di <i>Loredana Cornero</i>	»	218
18. La cittadinanza digitale femminile: una questione di genere? , di <i>Marzia Vaccari</i>	»	226
Riferimenti bibliografici		237
Notizie sulle autrici		251

Introduzione

di *Alisa Del Re*

Questo libro è il prodotto delle lezioni tenute nel corso 2008-2009 (IV anno di corso) *Donne Politica Istituzioni*, insegnamento attivato presso l'Università di Padova con il co-finanziamento del Ministero delle Pari Opportunità e dell'Ateneo Patavino, all'interno di un progetto che ha visto coinvolte per circa sei anni più di 40 Atenei e più di 20.000 corsiste/i¹.

La caratteristica principale del progetto è stata quella di rivolgersi ad un pubblico composto non solo da studentesse e studenti ma anche di donne e uomini del territorio che avessero le condizioni (diplomi) per accedere ad un corso universitario. L'iniziativa si è così realizzata in ottemperanza alle linee europee di *Life Long Learning* che dovranno, si spera, diventare la guida per tutti gli studi superiori in Europa.

La seconda caratteristica - importantissima - è quella di aprire diversi settori della conoscenza sociale e istituzionale alla dimensione di genere. Per questo, le responsabili scientifiche dei corsi nelle Università coinvolte hanno fatto ricorso ad esperte/i nei vari rami del sapere accademico, competenti nelle loro materie, ma altresì capaci di integrare alle dinamiche specialistiche della scienza una lettura sessuata, arrivando a comporre una nuova interpretazione dei processi analizzati utile ad una comprensione effettivamente universale, scientificamente valida perché non monossessuata, della realtà sociale.

Data la domanda di formazione specifica che questi insegnamenti hanno sollecitato e la dimostrazione che esistono le competenze per soddisfarla, diventa importante pensare ad una programmazione non discontinua di questi studi, derivati da indagini scientifiche raffinate, ma che necessitano di una più larga diffusione, anche per gli aspetti applicativi pratici e di ar-

¹ Per un'indagine su questi corsi e un'analisi sulle problematiche di genere connesse cfr. «Inchiesta» n.160, numero monografico a cura di Alisa Del Re *Donne tra politica e istituzioni: questioni di genere e ricerca sociale*, aprile-giugno 2008.

ricchimento culturale generale che implicano. L'elaborazione necessita inoltre di un confronto continuo con una realtà in movimento e quindi di una didattica interattiva che va proposta e organizzata.

I saggi raccolti testimoniano sia della vastità e complessità delle materie trattate, sia dell'unico filo che lega i discorsi, e cioè quello della dimensione di genere. Esso tesse una trama articolata che ci consente uno sguardo nuovo e critico sulla società e sulle disuguaglianze sostanziali che essa cela, oltre che sui tentativi attivati, ma non sempre riusciti, di eliminarle. L'attivazione di un metodo multidisciplinare, talvolta con discipline contrapposte per lo stesso argomento, altrove con uso di diverse metodologie nell'analisi di un tema specifico, arricchisce e rende più solide le interpretazioni e i giudizi.

I temi trattati spaziano dalla rappresentanza politica alla vita quotidiana, dalla comunicazione ai diritti di cittadinanza, dalla teoria alla pratica delle pari opportunità. Riunire questi saggi inediti - che non sono solo la mera trascrizione delle lezioni, bensì una rielaborazione critica della materia analizzata - in un libro, permette di testimoniare un lavoro svolto con passione e con grande serietà e di documentare le ragioni del successo di questi corsi (come del resto è stato fatto in altre Università da altre coordinatrici). Consente inoltre di rispondere alle richieste delle corsiste di avere un memento del sapere accumulato, in modo che esso non vada disperso, e possa essere un'utile base interpretativa della realtà politica e sociale in cui le donne di oggi si trovano a vivere.

I. Partecipazione e rappresentanza politica delle donne

Siamo tutti/e consapevoli della scarsa presenza di elette nello spazio pubblico. Un ampio dibattito in Italia e in Europa segnala che questo è un problema. Ma, prima di introdurre l'analisi, varrebbe la pena di chiarire alcuni "pre-giudizi". Intanto, spesso discorsi superficiali pretendono che l'inadeguata presenza di donne elette abbia a che fare con la democrazia rappresentativa, che sarebbe per questo incompiuta. Non è vero, un eletto o un'eletta rappresentano tutti i cittadini, indipendentemente dal loro sesso, e per questo il nostro tipo di democrazia risulta compiuta anche con poche donne elette. Poi, si giustifica la richiesta di maggior partecipazione delle donne con l'assunto che esse, se in numero adeguato, modificherebbero il modo di far politica, o addirittura i contenuti della politica. Anche questo è dubbio e in ogni caso indimostrato. Inoltre appiattirebbe ogni soggettività considerando le donne non solo latrici in solido di cambiamenti radicali – si suppone positivi – ma anche pretendendo da loro compiti salvifici che non vengono richiesti agli eletti maschi. Perché esaminare allora il tema della partecipazione e della rappresentanza politica delle donne? Semplicemente perché le donne elette sono poche, e questo segnala che, se i rappresentanti sono quasi tutti di un unico sesso, c'è una evidente carenza di giustizia sociale. Una democrazia paritaria realizzerebbe esclusivamente un cambiamento radicale della composizione sessuata degli eletti. Gli esiti qualitativi di tutto ciò dovranno essere studiati successivamente. In questo capitolo il tema della parità tra i sessi, non solo in politica, è analizzato nelle sentenze della Corte Costituzionale, nella legislazione delle azioni positive, nei partiti politici e negli interventi paritari in Italia e in Europa, fornendo una disamina esaustiva delle problematiche inerenti ad una disuguaglianza di genere non ancora eliminata.

1. La parità dei sessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale

di *Lorenza Carlassare*

1.1. La parità dei sessi nella Costituzione repubblicana

La Costituzione segna il passaggio dall'assoluta inferiorità della donna alla parità. È un mutamento radicale di prospettiva che la Carta repubblicana non si limita a stabilire in via generale proclamando il principio fondamentale di eguaglianza dei cittadini *senza distinzione di sesso* - art.3 comma 1 - ma afferma nei settori di maggior discriminazione: famiglia (art.29, comma 2 'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi', art.30), lavoro (art.37), elettorato (art.48), pubblici uffici (art.51).

All'entrata in vigore della Costituzione la posizione della donna era di assoluta inferiorità nella vita politica, nella vita civile, nella famiglia. La nuova Carta repubblicana costituisce un punto di svolta: l'eguaglianza si sostituisce, come regola generale, alle molteplici discriminazioni del passato (di razza, di lingua, di religione, di condizioni personali e sociali, oltre che di sesso).

Ma i principi hanno bisogno di essere attuati; il legislatore deve attivarsi sostituendo, con norme nuove, quelle esistenti ispirate a principi opposti, altrimenti in definitiva sono questi ultimi a prevalere e la Costituzione rimane lettera morta. Scritti sulla carta, i principi dovevano dunque trasferirsi nella *legislazione*, oltre che nella *cultura* e nel *costume*. Cosa non facile, la prima, e tantomeno la seconda, soprattutto tenendo conto della situazione da cui si partiva. Il tenore di alcuni interventi in Assemblea Costituente è illuminante: 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»². Si richiama una legge armonica dell'universo che «sancisce la supremazia del marito rispetto alla moglie» la quale «non può essere considerata moralmente e giuridi-

² On. Molé in A.C., pom. 14/4/1947.

camente eguale all'uomo la cui funzione nella società è profondamente diversa»³.

Nel percorso non semplice verso l'effettivo mutamento della condizione femminile è stato incisivo e determinante l'intervento delle 'madri costituenti', le poche donne che hanno contribuito a formulare le disposizioni costituzionali nel modo più utile (talora il più scarno). La loro presenza è stata essenziale. 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, che ostacolarono, in qualche caso con fermezza, il processo di promozione socio-giuridica della donna» testimonia una delle protagoniste, Maria Federici⁴.

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 fortemente 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, o meglio della maggior parte di esse, è ancora lontana da quella prefigurata.

Le ragioni non stanno soltanto nell'arretratezza culturale: 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.

1.2. Il ruolo della Corte costituzionale nell'adeguamento della legislazione ai nuovi principi

Nel ritardo (quasi un'assenza) della politica 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; è importante rilevarlo per valutare appieno l'opportunità e lungimiranza della scelta in favore del controllo di costituzionalità delle leggi fatta dai nostri Costituenti. Senza la spinta giurisprudenziale quanto tempo si sarebbe dovuto attendere?

³ On. Rodi, in A.C., ant. 17/4/1047.

⁴ Federici M. (1969) "La donna alla Costituente", in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, pp. 202 ss.

Al fine di assicurare la conformità ai principi costituzionali delle leggi del Parlamento, delle leggi regionali e dei decreti del Governo⁵ evitando il rischio che i principi stessi siano ignorati, violati, traditi, la Costituzione ha affidato il compito di controllare gli atti legislativi a un organo indipendente, la Corte costituzionale, composta da quindici giudici di diversa provenienza. Cinque sono nominati dal Presidente della Repubblica (organo *super partes*), cinque sono eletti dal Parlamento in seduta comune (con maggioranze elevate che impediscono che siano espressi da una sola parte politica) e cinque dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa fra persone dotate di competenza qualificata (professori universitari di materie giuridiche, avvocati e magistrati), che durano in carica nove anni e non sono rieleggibili.

La Corte è la garanzia della superiorità della Costituzione sull'ordinaria legislazione e dunque è garanzia del rispetto dei limiti da parte di chi governa, vale a dire della maggioranza politica del momento. Chi vince le elezioni, legifera e governa, ma deve farlo restando all'interno di quei limiti: non può toccare la Costituzione, modificabile soltanto con apposito procedimento e il *consenso delle minoranze* (art. 138 Cost.), e deve rispettarne i principi.

L'esperienza passata - in cui il fascismo pur senza sostituire la Costituzione monarchica d'ispirazione liberale allora vigente (lo Statuto di Carlo Alberto del 1848), ne violò i principi eliminando le libertà e mutando la struttura dello stato in senso autoritario - indusse l'Assemblea Costituente a fornire la Costituzione repubblicana di garanzie giuridiche adeguate, prima fra tutte un organo, la Corte costituzionale, che può annullare le leggi in contrasto con le sue norme. Ogni giudice, nell'applicare una norma per risolvere un caso, qualora dubiti della sua conformità alla Costituzione, ha il potere-dovere di sospendere il giudizio e inviare gli atti alla Corte. Se quest'ultima, operato il controllo, ne dichiara l'illegittimità, la norma *non può più essere applicata da nessuno*: non solo ai casi che si produrranno in futuro, ma nemmeno ai casi sorti prima della dichiarazione d'illegittimità (che ha dunque effetto retroattivo).

Molte leggi del passato, comprese quelle che discriminavano le donne, sono cadute in seguito ad una decisione della Corte costituzionale; senza il suo intervento - lo ripeto - pochi passi si sarebbero fatti sulla via della parità.

⁵ *Decreti legislativi* emanati dal Governo su delega del Parlamento (art.76) e *decreti legge* emanati dal Governo in casi «straordinari di necessità e urgenza» (art.77), che poi debbono essere convertiti in legge entro sessanta giorni altrimenti perdono ogni efficacia fin dall'inizio.

1.3. Il cammino percorso: famiglia e lavoro

Il cammino percorso si misura dalla distanza fra l'oggi e l'ieri: soltanto con la riforma del 1975, preceduta da varie sentenze della Corte costituzionale, trova attuazione nei rapporti familiari l'art.29, comma 2. Viene finalmente a cessare una struttura arcaica della famiglia, basata sull'autorità di un «capo» che ha potestà su figli e moglie «obbligata ad accompagnarlo dovunque egli creda opportuno fissare la sua residenza», privilegiato sul piano patrimoniale, che può persino «cagionare la morte» di figlie e sorelle «nell'atto in cui ne scopre la illegittima relazione carnale», tanto 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 dichiarato illegittimo 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. Ne ricorderò soltanto due del 1987 (nn.71 e 477) con cui sono state dichiarate illegittime le norme che, nel caso di coniugi di diversa cittadinanza, davano senz'altro la preferenza alla legge dell'uomo per regolare i rapporti fra loro e con i figli. In precedenza la Corte costituzionale aveva, ad esempio, dichiarato illegittima la norma che prevedeva l'automatica perdita della cittadinanza per la donna in caso di matrimonio con uno straniero (sent. n. 87 del 1975) e l'obbligo per la moglie di mantenere il domicilio presso il marito fino alla dichiarazione di separazione legale (sent. n 17 del 1976).

Anche l'art. 37, in materia di lavoro, 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 nubilito che consentiva il licenziamento della lavoratrice in caso di matrimonio, eliminata solo nel 1963 (legge n. 7). 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. Importanti in questa direzione sono le decisioni che ripristinano l'eguaglianza a favore dell'uomo, escluso da alcuni 'ruoli' ai quali veniva ritenuto inadatto: la prima è la n. 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, dopo 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.

1.4. Donne e Magistratura. Gli artt. 3 e 51: il contributo delle “madri costituenti”

Dopo questi sommari accenni alla situazione della donna nella famiglia e nel lavoro, fermerò l'attenzione sull'art. 51 sulla parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, o meglio sugli artt. 3 e 51 della Costituzione nella loro connessione strettissima.

Qui in particolare vanno ricordate le ‘madri costituenti’ e l'essenzialità del loro intervento.

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 allo 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 solo⁶, dichiarò che la parificazione dei sessi non era possibile in tutti gli uffici «ad esempio in quelli che riguardano funzioni giudiziarie e militari». Interessano assai gli argomenti addotti: «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»⁷.

Quando si discusse l'ordinamento della magistratura, fu approvato il testo proposto da Calamandrei (in seconda Commissione, seconda Sez.), al concorso «*possono essere ammesse anche le donne*». Spuntò poi però una formula pericolosamente limitante: «possono essere nominate anche le donne *nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario*»⁸. Sarebbe rimasta così fissata in Costituzione la possibilità che la legge stabilisse dei limiti indicando casi di esclusione per le donne. L'on. Targetti fece osservare che

⁶ Anche per l'on. Colitto «la donna non ha capacità di svolgere funzioni giudiziarie» (Seduta del 20 settembre 1946).

⁷ Federici M., *cit.*, pp. 217ss.

⁸ Nel corso dell'Adunanza plenaria per il coordinamento dei lavori (31 gennaio 1947).

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». Di fronte alla pronta reazione delle deputate presenti⁹ ci si appellò di nuovo alla scienza e al complesso anatomico-fisiologico, per sostenere che la donna non può giudicare. È importante oggi ricordare la fermezza delle 'madri costituenti' nel rifiutare una formula limitante che «rischiava di bloccare in modo definitivo l'accesso delle donne alla Magistratura» pregiudicando il futuro, preferirono che fosse eliminato ogni riferimento alla donna nella convinzione che bastasse rifarsi all'art. 51 Cost. per ricavare la parità di accesso, senza bisogno di ulteriori aggiunte¹⁰.

Sulla forza e sulla portata delle disposizioni costituzionali le "madri costituenti" non si erano ingannate: proprio partendo dagli artt. 3 e 51 nel 1960 la Corte costituzionale eliminò il divieto posto dalla legge del 1919, aprendo in questo modo la strada della funzione giurisdizionale alle donne. Un cammino che si concluse poi con la legge del 1963. La formula delle disposizioni costituzionali sull'eguaglianza dei sessi, senza specificazioni inutili e pericolose, ha ben funzionato.

1.5. Donne e politica

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

⁹ Nilde Iotti, Angela Gotelli, Lina Merlin, Teresa Noce, Maria Federici.

¹⁰ Di conseguenza, nel corso della discussione in Aula, il 26 novembre 1947, Teresa Mattei e Maria Maddalena Rossi presentarono un emendamento sostitutivo "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, con l'espressa motivazione 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: «*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 donna alla Magistratura, l'art.48 (ora 51) comprende le garanzie necessarie per questo diritto*». L'ordine del giorno fu approvato dall'Assemblea Costituente e rimane a chiarificazione per il futuro.

di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» (art.3.)¹¹. E l'eguaglianza era principio cardine anche nello Statuto albertino del 1848, art.24¹², come di ogni altra Costituzione moderna, modulate tutte sulle Carte francesi. L'esigenza di precludere arbitrarie discriminazioni è antica, ma la rivolta contro gli arbitri dello Stato assoluto e la costruzione dello Stato di diritto, trovano la prima fonte nelle Carte rivoluzionarie, prima fra tutte la famosa *Déclaration* del 1789. Poiché l'aspetto più odiato dell'Ancien Régime stava proprio nell'ineguaglianza e nelle diverse dignità sociali, il punto essenziale della Dichiarazione rivoluzionaria è «il riconoscimento a tutti delle stesse libertà e nell'imperativo che nessuno venga turbato nel loro esercizio»¹³.

È quasi incredibile che, al di là di gruppi femministi ristretti (soprattutto in Inghilterra nella 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: è all'eguaglianza giuridica – per la quale entro un gruppo sociale vi è parità dinanzi alla legge – che si collega «il nascere dell'unitario concetto di cittadinanza, intesa come status generale eguale per tutti gli appartenenti alla comunità nazionale»¹⁴.

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 a realizzare un'effettiva parità. Le resistenze maggiori sono 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 sia ormai considerevole, nelle sedi della decisione politica il loro numero sia irrisorio?

Le ultime vicende delle candidature femminili dimostrano la considerazione in cui è tenuto da certi politici il sesso femminile e confermano i pre-

¹¹ 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 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».

¹² «Tutti i regnicoli qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge».

¹³ Paladin L. (1962), *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano.

¹⁴ Come sottolinea ancora L. Paladin, cit.

concetti antichi: solo l'avvenenza, la grazia, l'eleganza, non la competenza, l'intelligenza, la preparazione sono da apprezzare.

Il cammino della rappresentanza femminile è difficile e tortuoso; il movimento improvvisamente si arresta e talora addirittura s'inverte. È accaduto in Italia dopo la legge elettorale del 1993 che aveva segnato una svolta, aprendo finalmente alle donne la possibilità *concreta* di entrare in Parlamento. La possibilità astratta nessuno la nega, né potrebbe esserlo poiché 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. Se la donna non viene inserita nelle liste, come potrà essere eletta?

La legge del 1993 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 tuttavia, serviva 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 si attribuiva parità di *chance*, ma almeno un passo in avanti era fatto. Inespugnabilmente, si tornò indietro: la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la legge con una sentenza (n. 422 del 1995) contraddittoria, che finiva per confondere una norma *antidiscriminatoria* (che assicurava alle donne soltanto una 'partenza' non troppo diseguale) con una norma *di favore*. La Corte stessa ha poi rivisto la sua giurisprudenza con la sentenza n. 49 del 2003¹⁵, una decisione chiara e importante, che si tende a passare sotto silenzio e a minimizzare, così come si tende a mi-

¹⁵ La sentenza n. 49/2003 è in «Giurisprudenza Costituzionale», 2003, p. 353 e sgg., insieme al mio commento (Carlassare L., *La parità di accesso alle cariche elettive nella sent. n. 49: la fine di un equivoco*, p. 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.

nimizzare la riforma costituzionale del 2001 che vincola le Regioni ad adeguare la loro legislazione al principio della parità dei sessi in materia di diritti politici¹⁶ oltre che agli “obblighi internazionali” che impongono (allo Stato e alle Regioni) di prevedere misure dirette al riequilibrio della rappresentanza¹⁷. Vincolo formulato in modo ancor più stringente dalla legge costituzionale n. 2 dello stesso anno, che, modificando gli statuti speciali¹⁸, 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*».

Dopo la sentenza della Corte costituzionale (n.49 del 2003) la questione si sarebbe dovuta risolvere con una legge che ristabilisse l’obbligatoria presenza dei due sessi nelle liste elettorali, non più discutibile, ma anzi *doverosa*. Invece si è approvata una legge costituzionale contenente un’aggiunta all’art.51: «la Repubblica “promuove” con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne», del tutto inutile venendo dopo la sentenza n.49 che già toglieva ogni dubbio sulla legittimità dell’obbligatoria presenza di entrambi i sessi nelle liste elettorali e dopo le modifiche costituzionali agli Statuti regionali appena ricordate.

Chiedersi perché quest’aggiunta costituzionale sia stata fatta è domanda retorica. La riforma dell’art.51 era un ottimo diversivo per allontanare nel tempo l’introduzione delle disposizioni sulle candidature. L’art.51 Cost., infatti, non aveva alcun bisogno d’integrazioni. Il suo significato era ben chiaro (come quello dell’art.3 al quale si collega): «Tutti i cittadini, dell’uno o dell’altro sesso, possono accedere agli uffici pubblici e alle cari-

¹⁶ «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».

¹⁷ 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, 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.

¹⁸ Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia.