

INTRODUZIONE

L'ampio settore delle norme in materia di eguaglianza tra i sessi è uno di quelli nei quali, con ogni probabilità, si sono registrate nel nostro Paese, dal 1948 ad oggi, le trasformazioni più profonde. L'elenco è fin troppo lungo per poter essere in questa sede anche solo abbozzato: basti riflettere sul fatto che, se fino alla previsione contenuta nella legge n. 66 del 1963 relativa all' "ammissione della donna ai pubblici uffici e alle professioni" – previsione che poteva essere all'epoca salutata come una rivoluzione – era ancora precluso l'accesso delle donne alla magistratura, nel 2011, esaurita la stagione della rimozione delle disparità, l'attenzione si è spostata sulla presenza delle donne nei ruoli di vertice del mondo del lavoro arrivando ad introdurre, con la legge n. 120, le c.d. "quote rosa" «nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa e delle società controllate da pubbliche amministrazioni non quotate in mercati regolamentati»; o, ancora, basti riflettere sul fatto che, se le donne in Italia hanno potuto votare per la prima volta solo nel 1946¹, si è giunti oggi ad assicurare, come si esaminerà oltre, anche la parità di accesso alle cariche elettive nei vari livelli di governo.

Tale profonda evoluzione normativa è stata certamente frutto della progressiva trasformazione sociale, economica e culturale che ha riguardato il nostro Paese proprio in relazione al ruolo della donna nella società e nella famiglia. Una trasformazione spesso riletta dalla Corte costituzionale non solo avendo quale "faro" del proprio intervento il dato costituzionale in materia, ma anche alla luce della giurisprudenza delle Corti europee che essa ha prov-

¹L'art. 1, d.lgs. n. 23 del 1945 sancisce per la prima volta in Italia il suffragio universale rendendo quindi possibile il voto anche alle donne. Tale diritto viene per la prima volta esercitato nelle elezioni amministrative del 31 marzo 1946. Nel testo costituzionale è l'art. 48, comma 1 ad elevare al rango costituzionale l'universalità del suffragio. Cfr. G. SCHEPIS, *Elezioni (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, 666 ss.; F. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, 218; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, 1122; C. TRIPODINA, *1946-2016 la "questione elettorale femminile": dal voto delle donne al voto alle donne (una luce si intravede)*, in *rivistaaic.it*, 3/2016, 2-14.

veduto a veicolare nel sistema normativo interno, secondo la ben nota linea di progressiva incidenza delle interpretazioni delle codificazioni sovranazionali².

Partendo, quindi, proprio dall'innegabile dato della realtà rappresentato dalle trasformazioni che hanno contraddistinto il settore delle norme in materia di eguaglianza tra i sessi, l'analisi delle evoluzioni giurisprudenziali, in specie quelle della giurisprudenza costituzionale, oltre che delle scelte assunte dal legislatore con riferimento a tale contesto, non possono che essere riguardate come un terreno di riflessione fecondo in relazione alle innovazioni costituzionali ed ai limiti interpretativi che dovrebbero imporsi in una Costituzione rigida, in particolare ai suoi principi.

In primo luogo va, infatti, ricordato come sia stata la stessa Costituzione del 1948 a essersi fatta carico dell'esigenza di superare l'evidente disparità della condizione femminile, certamente presente all'atto della sua elaborazione. Ciò a partire proprio dal principio di eguaglianza sancito all'art. 3 Cost. Se-

²D'altro canto, come è stato osservato (A. RUGGERI, *Dialogo tra le Corti, tutela dei diritti fondamentali ed evoluzione del linguaggio costituzionale*, in *federalismi.it*, 18/2017, 6) la prima parte della Carta costituzionale sembra meno refrattaria rispetto alla seconda «a farsi condizionare da fattori aventi la loro radice e il luogo elettivo di emersione all'esterno dell'ordinamento». In particolare, infatti, «gli enunciati aventi natura sostantiva e, specificamente, quelli espressivi di diritti e, prima ancora, gli stessi principi di cui agli artt. 2 e 3» che compongono «la coppia assiologica fondamentale dell'ordinamento», si disporrebbero, secondo l'A., «per loro irrefrenabile vocazione, a farsi alimentare semanticamente in copiosa misura da enunciati positivi» di origine esterna, in particolare giurisprudenziali, soprattutto da quelli contenuti nelle Carte dei diritti, tra le quali particolare rilievo andrebbe assegnato alla Cedu ed alla Carta di Nizza-Strasburgo; «un'alimentazione che, non di rado, si spinge fino al punto di portare alla stessa riconformazione strutturale degli enunciati, coinvolgendo la sostanza ed assoggettandola ad incessante trasformazione». Con riferimento al fenomeno da ultimo richiamato, al fine di evidenziare l'importanza del «dialogo» tra Corte costituzionale e Corti sovranazionali, è sufficiente ricordare le sentenze «gemelle» della C. cost. n. 348/2007 e n. 349/2007, grazie alle quali l'operatività della Cedu ha trovato una sistemazione costituzionale che ha fatto leva sulle modifiche nel frattempo intervenute al testo della Costituzione. Ovverosia su quanto previsto al comma 1 dell'art. 117 Cost. in base al quale il legislatore italiano è tenuto al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Ciò ha quindi comportato che le norme della Cedu si ponessero in una posizione intermedia tra norme ordinarie e norme costituzionali richiedendo come tali, di essere applicate nelle interpretazioni fornite dalla Corte Edu. Cfr. R. NANIA, *I diritti tra Costituzione e tutele sovranazionali*, in R. NANIA (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali*, Torino, 2012, 35. Sulle richiamate decisioni n. 348 e 349 del 2007 vedi, tra gli altri, C. SALAZAR-A. SPADARO (a cura di), *Riflessioni sulle sentenze 348-349/2007 della Corte costituzionale*, Milano, 2009. Tuttavia, mentre le decisioni della Corte di Strasburgo, che è interprete privilegiata della Cedu, rimangono al livello di norme subcostituzionali, quelle della Corte di giustizia europea sono vere e proprie norme di rango paracostituzionale, pur non venendo meno i «controlimiti», come il caso Taricco ha dimostrato (su cui vedi per tutti A. BERNARDI-C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti, L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli, 2017. Su quanto da ultimo richiamato vedi ancora A. RUGGERI, *op. cit.*, 14).

condo quanto previsto al suo primo comma *tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*. In ordine testuale il primo divieto ad essere quindi menzionato è proprio quello riferito alle distinzioni in base al sesso.

Nel testo costituzionale il divieto richiamato non è, tuttavia, esclusivo ed isolato, ma successive ed ulteriori specificazioni di esso si dipartono quali rami dal tronco principale rappresentato dal «valore fondante» dell'eguaglianza³ espressa dall'art. 3 Cost. La Costituzione, infatti, proprio nella prima parte dedicata ai «diritti e ai doveri dei cittadini» conferisce «uno specifico risalto a determinate applicazioni di quel principio in ordine alle relazioni sociali ritenute più significative»⁴, offrendo accoglienza a distinti rami del principio di eguaglianza corrispondenti ad altrettanti settori nei quali la discriminazione tra uomo e donna si palesava al Costituente, con ogni probabilità, in tutta la sua evidenza⁵.

In particolare, nell'art. 29 Cost. si afferma il superamento della radicale distanza che separa i coniugi nella disciplina codicistica del 1942, statuendone l'eguaglianza morale e giuridica, sia pur con il limite rappresentato dalla garanzia dell'unità familiare. Nell'art. 37, comma 1, Cost., in materia di lavoro si prevede inoltre la parità di diritti e la parità di trattamento economico della donna lavoratrice rispetto all'uomo lavoratore, a parità di lavoro, ponendo inoltre l'obiettivo della protezione sociale della maternità (e dell'infanzia) rispetto alla prestazione lavorativa ed «imponendo la predisposizione di garanzie speciali che, senza cadere nell'ottusa cecità delle differenze di genere e di età», assicurino però la funzione delle donne all'interno della famiglia⁶. Infine, nell'art. 51 Cost. – che appare strettamente connesso a quanto disposto dall'art. 48 Cost. con riferimento all'introduzione del suffragio universale, anche nella sua originaria formulazione, ancor prima, quindi, della modifica intervenuta nel

³ Così nella decisione n. 163 del 1993 della C. cost., punto n. 3, *Cons. dir.*

⁴ Vedi ancora sent. C. Cost. n. 163/1993, punto n. 3, *Cons. dir.*

⁵ La stessa Corte costituzionale a proposito di quanto stabilito nell'art. 37 Cost. afferma che «La norma costituisce un'applicazione, nel settore del lavoro, del disposto più generale dell'art. 3 che assicura a tutti i cittadini la pari dignità sociale e l'eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione, tra l'altro, per quello che interessa la fattispecie, di sesso; attribuisce ai cittadini il diritto al pieno sviluppo della propria personalità; e garantisce l'effettiva partecipazione dei lavoratori, senza distinzione di sesso, all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Cfr. C. Cost., sentenza n. 137 del 1986, punto n. 5, *Cons. dir.*

⁶ Nonché lo sviluppo fisico e psichico e la formazione culturale dei minori (C. TRIPODINA, *Sub art. 37 Cost.*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN-S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 363).

2001⁷ – si sancisce l'eguaglianza, senza distinzioni di sesso, nell'accesso ad uffici pubblici ed a cariche elettive «secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

Partendo, dunque, dalla generale ma fondamentale affermazione del principio di eguaglianza presente nell'art. 3 Cost., il Costituente arriva a specificare i tre distinti ambiti – la famiglia, il lavoro e la politica – nei quali tale principio dovrà declinarsi come principio da proteggere e disciplinare da parte del legislatore secondo quelle successive previsioni costituzionali che concorrono quindi a definire, assieme all'art. 3 Cost., lo “statuto costituzionale” della donna.

Tale statuto, tuttavia, non potrebbe ritenersi completo se non si considerasse assieme all'eguaglianza formale, prevista al primo comma dell'art. 3 Cost., anche la successiva eguaglianza sostanziale. Si è a ragione evidenziato che «l'eguaglianza nei diritti non può essere effettiva se non esistono le condizioni che ne rendono possibile l'esercizio»⁸. I Costituenti sono certamente consapevoli dei limiti della sola eguaglianza innanzi alla legge ed a tal fine riconoscono come necessaria proprio quella rimozione degli ostacoli *di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione*. Alla tradizionale eguaglianza davanti alla legge si affianca così un'eguaglianza nuova, l'eguaglianza sostanziale, attraverso la quale può completarsi il quadro del riconoscimento di “eguali diritti”. Come si esaminerà oltre, proprio grazie al collegamento tra primo e secondo comma dell'art. 3 Cost. sarà infatti possibile riconoscere progressivamente la necessità di un intervento attivo di rimozione, da parte della Repubblica, anche di tutto quanto possa impedire l'effettiva eguaglianza tra l'uomo e la donna, poiché la realtà è che «le persone non sono eguali e proclamarle “eguali” non è sufficiente a modificare una realtà che senza interventi diretti a produrre un minimo di omogeneità sociale rimane immutata lasciando sullo sfondo l'eguaglianza come un miraggio irraggiungibile»⁹.

L'art. 3 Cost. individua dunque un obiettivo, un progetto da realizzare che richiede, per un verso, un intervento legislativo di progressiva attuazione; per un altro – secondo il disegno costituzionale del 1948 che, in linea con i canoni del costituzionalismo contemporaneo, alla garanzia della rigidità affianca quella del controllo di costituzionalità – l'intervento del giudice costituzionale a difesa dei contenuti del principio di eguaglianza quali ricavabili, in questo caso, dall'art. 3 Cost. e dalle successive declinazioni di quel principio negli artt. 29, 37 e 51 Cost. È chiaro quindi il ruolo svolto dall'attività interpretativa, ve-

⁷ Su cui vedi *infra* cap. IV.

⁸ L. CARLASSARE, *Prefazione*, in F. RESCIGNO, *Percorsi di eguaglianza*, Torino, 2016, 3.

⁹ *Ibidem*.

ro e proprio snodo cruciale con riferimento al tema in oggetto. La natura progettuale dell'eguaglianza non può, infatti, che implicare un carattere evolutivo delle sue pratiche declinazioni ad opera del legislatore. D'altro canto, è innegabile che «la Costituzione non intende essere totalizzante, non nutre eccessi giacobini, non impone modelli astratti, ma traccia concrete linee di tendenza e offre – alla politica che sappia e voglia servirsene – gli strumenti per assicurare il progresso dei singoli e dell'intera comunità nazionale»¹⁰.

Se, dunque, proprio con riferimento all'attuazione dell'eguaglianza, in particolare sostanziale, la Costituzione non individua un modello di società ma un «processo di emancipazione»¹¹, appare evidente come non possa che essere riconosciuto un campo d'azione piuttosto vasto al legislatore. A quest'ultimo spetta infatti il compito, certo non facile, di operare il necessario collegamento tra le esigenze espresse dalla società, per loro natura mutevoli, e il dato certamente elastico ma stabile della Costituzione¹², al fine di costruire un diritto che non sia avulso dal contesto sociale nel quale opera, ma per fa sì che le linee di tendenza espresse a livello costituzionale possano effettivamente incarnarsi nella storia. Quel che si chiede al legislatore è, in altri termini, di farsi interprete delle esigenze espresse dalla società cercando di individuare quel punto di incontro, necessariamente dinamico e in continua evoluzione, tra queste ultime e gli indirizzi espressi dal testo costituzionale¹³.

Se è indubbio che il tratto caratteristico del principio di eguaglianza sia quello di presentare «innumerevoli sfumature»¹⁴, appare evidente però come discrezionalità del legislatore – nell'opera di invero del principio – e interpretazione del giudice costituzionale – nell'attività di raffronto della legisla-

¹⁰ Cfr. M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *rivistaaic.it*, 1/2013, 15.

¹¹ *Ibidem*.

¹² In tema vedi L. PATRUNO, *L'elasticità della Costituzione*, Torino, 2012.

¹³ D'altro canto, come è stato a ragione osservato, è innegabile che «Le Costituzioni sono sempre e comunque destinate al movimento. La Costituzione esiste e viene 'gettata nel mondo', opera nel concreto del mondo-della-vita. È sulla soglia storica della contemporaneità che all'idea ambigua e controversa di Costituzione si comincia ad assegnare un significato più orientato ponendo il problema della dimensione temporale della Costituzione come norma giuridica». Cfr. L. LACCHÈ, *Il tempo e i tempi della costituzione*, in G. BRUNELLI-G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla costituzione "inattuata" alla costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Milano, 2013, 368. Un tema, quello del "moto" delle Costituzioni, affrontato peraltro già da tempo in dottrina. Vedi in particolare A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 373 ss. e il già citato M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni*, cit.

¹⁴ F. RESCIGNO, *op. cit.*, 5.

zione al parametro costituzionale – siano destinati ad un incessante confronto e condizionamento.

I reciproci ambiti di intervento appaiono, infatti, determinati dal progressivo superamento dell'idea, affermata in una prima fase dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ad essa non spetti sindacare l'esercizio del potere discrezionale da parte del legislatore, ma esclusivamente assicurarne la coerenza per il tramite del principio di eguaglianza¹⁵.

Un indirizzo che viene dunque progressivamente superato dal giudice costituzionale, in primo luogo per il sempre più frequente riferimento al canone della ragionevolezza. Questo è, però, «concetto non univoco bensì flessibile, duttile, non immobile nel tempo ma dinamico»¹⁶, tale quindi da apparire a tratti incerto. Con la conseguenza che «ciò che in un determinato momento può essere considerato ragionevolmente conforme al principio di eguaglianza, può non esserlo più anche a distanza di poco tempo»¹⁷, con evidenti ricadute sull'incidenza del ruolo del giudice costituzionale.

Inoltre, non può non considerarsi il progressivo passaggio da una configurazione restrittiva dell'eguaglianza, valutata esclusivamente alla stregua del solo primo comma, ad una interpretazione estensiva e tale da condurre lo stesso giudice costituzionale a valutare l'attività del legislatore alla luce dell'effettivo perseguimento delle «pari opportunità»¹⁸. Nella fase più recente, infatti, il giudice costituzionale, affacciandosi sul terreno del riferimento al secondo comma dell'art. 3 Cost., accede sicuramente ad un parametro più incerto, benché ricco di potenzialità ancora in parte da esplorare¹⁹ e tale da consentire, in ogni caso, un ampliamento dei confini del suo intervento.

Infine, non può non considerarsi un ulteriore fattore di condizionamento dei rapporti tra legislatore e giudici. Sulla realizzazione ottimale del processo di concretizzazione del progetto insito nel principio di eguaglianza pesa oggi, infatti, la crisi della politica nel suo ruolo di strumento ineludibile di trasmis-

¹⁵ Cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, 399 ss.

¹⁶ F. RESCIGNO, *op. cit.*, 12.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Sul significato e lo sviluppo della locuzione *pari opportunità* in Italia in comparazione con altri Paesi cfr. G. MONTELLA, *Pari opportunità*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, vol. II, Torino, 2006, 585. Come osserva l'A. è significato che proprio in Italia tale locuzione abbia assunto una valenza di «genere» proprio a causa del lento cammino sulla strada del riconoscimento della posizione della donna all'interno della società italiana.

¹⁹ È stato infatti a ragione affermato che proprio l'eguaglianza intesa quale pari opportunità, ultima tappa dell'evoluzione del principio fondamentale di cui all'art. 3 Cost., «rappresenta la sfida dei nostri tempi». Cfr. F. RESCIGNO, *op. cit.*, 15.

sione delle domande dalla società al circuito della rappresentanza²⁰. Ciò ha evidenti riflessi anche sulle tendenze espansive del ruolo del giudice costituzionale rispetto al ruolo del legislatore, con una inevitabile limitazione della discrezionalità di quest'ultimo. A ciò si aggiunge un più generale ruolo di supplenza da parte dei giudici comuni, ruolo spesso indotto dall'inerzia del legislatore e strettamente connesso all'ampliamento dei confini di intervento da parte della Corte costituzionale. Non può negarsi, infatti, che «all'apporto creativo di norme della giurisprudenza costituzionale si aggiunge quello della giurisprudenza dei giudici ordinari, che procedano sull'onda dei principi individuati dalla Corte nelle sue sentenze»²¹.

Il problema che si pone di fronte all'esigenza di pratica traduzione delle indicazioni che provengono dalla Costituzione è allora evidentemente legato al tema dell'interpretazione costituzionale²², intesa come metodo, e alla necessa-

²⁰ Su cui vedi, tra gli altri, F. MARCELLI-G. INCORVATI (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Roma, 2010. Per un'analisi della complessità attuale di tale crisi vedi l'interessante relazione finale al XXX Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del novembre 2015 di G. BRUNELLI, *Relazione finale sul gruppo di lavoro "gli attori della società politica"*, in *rivistaaic.it*, 1/2017.

²¹ S. BARTOLE, *op. cit.*, 405. L'espansione del ruolo dei giudici comuni appare invero connessa anche alla destrutturazione dello Stato dei partiti. Tale crisi ha infatti quale conseguenza il fatto che il «pluralismo comincia a defluire al di fuori di essi» venendo così meno «la ragione che fondava l'esigenza di legare l'interpretazione costituzionale ad un ristretto gruppo di soggetti collettivi (i partiti) e ciascun soggetto nell'ordinamento si trova nella condizione degli altri per interpretare "politicalmente" la Costituzione». Dunque, «con l'avvento del moderno pluralismo 'polverizzato' che connota l'odierna pratica sociale della Costituzione, a tutti è consentito spendersi per sostenere il proprio punto di vista morale nella sua interpretazione, senza doversi incasellare nei binari precostituiti delle visioni politico-morali dominanti nello Stato dei partiti». Fenomeno in qualche modo a ciò collegato è quello della "diffusione" del giudizio di costituzionalità e quindi dell'accresciuto ruolo del giudice a quo che la stessa Corte costituzionale reclama, come appare evidente nella richiesta di una interpretazione conforme a Costituzione. Sul punto vedi le interessanti osservazioni di S. PAJNO, *Giudizi morali e pluralismo nell'interpretazione costituzionale. Un percorso tra Hart e Dworkin*, Torino, 2013, 209-211. È evidente tuttavia come il pluralismo interpretativo sia la conseguenza o, se si preferisce, l'altra faccia della medaglia, della crisi dei partiti e della stessa rappresentanza politica. Sul punto vedi le considerazioni presenti *infra* nelle *Conclusioni* al volume.

²² Sul tema dell'interpretazione costituzionale, senza pretesa di esaustività, oltre ai classici volumi di M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982; V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Milano, 1995; G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, vedi anche, tra i lavori monografici più recenti, G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007; G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, 2010; A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e Costituzione*, Torino, 2011; A. CARIOLA, *Sull'interpretazione costituzionale e altri saggi*, Torino, 2015; S. PAJNO, *Giudizi morali e pluralismo*, cit.

ria elasticità delle diverse possibili soluzioni interpretative dei casi costituzionali²³; ancor di più appare però collegata alla capacità della politica di riempire di contenuti il disegno tracciato dalla Costituzione.

La complessità del reale e con essa dell'attuazione della Costituzione, certamente passibile di declinazioni diverse in relazione alle esigenze del momento storico nel quale questa attuazione si colloca, è evidente.

Ciò che ci si propone in queste pagine non è allora offrire risposte conclusive agli interrogativi collocati sullo sfondo della complessa trama di relazioni tra dato costituzionale, realtà sociale, scelte del legislatore e interpretazioni del giudice. Piuttosto si intende dare conto del percorso di attuazione dell'eguaglianza senza distinzioni di sesso, tentarne cioè un bilancio, giunti ormai a settant'anni dall'approvazione del testo costituzionale, cercando al pari di cogliere, di volta in volta, i segnali ora di effettiva concretizzazione di un percorso dai confini costituzionalmente segnati, ora di fughe in avanti, ora, talvolta, persino di involuzioni e arretramenti. Non si ha dunque la pretesa di fornire risposte definitive o un quadro esaustivo quanto piuttosto, si spera, uno spunto al dibattito per gli studi sul tema.

A tal fine appare in particolare necessario muovere dalla ricostruzione e dalla individuazione di tutte le possibili implicazioni del quadro costituzionale in materia, dall'art. 3 Cost. ai successivi articoli che definiscono l'eguaglianza nell'ambito familiare (art. 29 Cost.), lavorativo (art. 37 Cost.) e politico (art. 51 Cost.) nonché ricostruire le principali tappe attraverso le quali, ad opera del legislatore e della giurisprudenza costituzionale, si snoda il percorso che conduce all'attuazione successiva del dettato costituzionale, a partire dai primi interventi volti a rimuovere le più evidenti discriminazioni fino alla fase più recente contraddistinta dall'obiettivo dell'*empowerment* anche nelle politiche del nostro Paese, attraverso la «partecipazione ai processi decisionali» e «l'accesso al potere» da parte delle donne²⁴.

Una particolare e specifica attenzione si è ritenuto infine opportuno riservare all'evoluzione conosciuta dall'applicazione dell'art. 51 Cost. anche in ragione della prolungata situazione di disparità di condizioni di partenza che ha caratterizzato in questo settore i rapporti tra i sessi. L'applicazione del dispo-

²³ Come ricorda infatti G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2007, 267, «le soluzioni interpretative dei casi costituzionali sono, volta a volta, ancorate all'intento originario del Costituente, cristallizzate, aperte a esiti evolutivi, qualche volta anticipatrici di bisogni futuri, elusive o inclusive di esigenze di giustizia sostanziale, aperte o chiuse rispetto a valori culturali metatestuali. In analoga condizione di elasticità, del resto, operano le giurisdizioni costituzionali di tutto il mondo, poiché questa è l'essenza dell'interpretazione che è loro affidata».

²⁴ Conformemente a quanto stabilito nella quarta Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne tenutasi a Pechino nel 1995.

sto dell'art. 51 Cost., in particolare per quel che attiene l'accesso alle cariche elettive, è stata infatti, come è noto, tardiva e condizionata dall'interpretazione del giudice costituzionale. Tale specifica attenzione al percorso evolutivo che ha contrassegnato l'applicazione e l'interpretazione dell'art. 51 Cost. appare inoltre giustificato da ragioni diverse che vanno ricondotte, in primo luogo, al campo di intervento della norma – ovverosia la fase dell'accesso alla vita pubblica, sia che si tratti di pubblici uffici che di cariche elettive. L'ambito al quale la norma si riferisce sembra aver comportato, infatti, almeno in una prima fase, un ben più problematico "aggancio" al secondo comma dell'art. 3 Cost. ed alla necessità di interventi positivi volti a promuovere la parità di punti di partenza proclamata dal testo costituzionale. Il complesso intreccio delle questioni della parità anche con quelle connesse alla rappresentanza politica ha contribuito infine a determinare una parziale diversità di percorso che ha posto interrogativi meritevoli, a nostro giudizio, di autonoma e specifica riflessione.

CAPITOLO I

IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA SENZA DISTINZIONI DI SESSO E LA PARI DIGNITÀ SOCIALE

1. *La nuova stagione dell'eguaglianza nella Costituzione del 1948*

L'affermazione dell'eguaglianza senza distinzione di sesso presente nell'art. 3 Cost., come anche le declinazioni di tale principio nei successivi articoli riferiti all'ambito familiare, lavorativo e politico, mostrano la distanza che separa il dettato della Costituzione del 1948 dalla legislazione fascista e prefascista in materia¹. Dall'analisi del dato costituzionale emerge infatti chiara la consapevolezza da parte del Costituente della condizione femminile all'epoca esistente ed avallata dal legislatore sulla base dell'ideologia allora dominante; con essa la necessità di affermare un radicale cambiamento rispetto a questa fase appena trascorsa.

La scelta del Costituente di contrapporsi al passato, stigmatizzandone la distanza e indicando la strada per la rimozione delle discriminazioni nei confronti della donna, è, d'altro canto, certamente coerente con l'affermarsi di un mutato contesto ordinamentale che pone al centro la persona e la sua dignità. Il riconoscimento dell'eguaglianza senza distinzioni in ragione dell'appartenenza all'uno o all'altro sesso si colloca infatti a pieno titolo nella prospettiva accolta dalla Costituzione nella quale, in risposta alla negazione dei diritti da parte dei regimi totalitari², nonché al dramma dei conflitti mondiali che ne

¹Per una disamina delle diseguaglianze tra i sessi prima della Costituzione repubblicana, a partire dall'unità d'Italia, vedi E. PAZÈ, *Diseguali per legge. Quando è più forte l'uomo e quando è più forte la donna*, Milano, 2013, 25 ss.

²Lo Stato di diritto liberale presente in Europa, fondato quindi sulla supremazia della legge, è destinato a mostrare ben presto la sua debolezza nel contrastare la legittimità dei regimi totalitari. Ciò proprio per la sua incapacità «di agganciare la stessa nozione di legittimità a quei valori

erano derivati, recupera l'idea, di origine individualistica³, della precedenza dei diritti stessi rispetto allo Stato. Una precedenza alla quale si accompagna, inoltre, la necessità che diritti e libertà vengano posti al riparo dalle mutevoli scelte della maggioranza al potere secondo quella duplice caratterizzazione delle Costituzioni del secondo dopoguerra che le vede, al tempo stesso, quali «norme di garanzia» e «norme di indirizzo fondamentale»⁴.

Questa duplice natura che le contraddistingue è tale così da tracciare, secondo alcuni, una netta linea di demarcazione rispetto alle soluzioni statalistiche ottocentesche nelle quali si afferma come prevalente, se non come del tutto assorbente, l'idea che la garanzia dei diritti e delle libertà sia riconducibile alla sola legge dello Stato, emancipata da ogni riferimento esterno e caratterizzata da generalità ed astrattezza⁵. Le Costituzioni contemporanee sono invece anche un sistema di valori, «una grande norma direttiva» che, come ricorda Fioravanti, «solidaristicamente impegna tutti nella opera dinamica di realizzazione dei valori costituzionali»⁶. I diritti che la Costituzione riconosce, infatti, non sono il risultato di una forma di autolimitazione del potere statale, ma rappresentano piuttosto l'essenza stessa, sottratta quindi alla volontà dello stesso legislatore, dello Stato costituzionale e sociale contemporaneo⁷.

e principi metagiuridici che rappresentano l'essenza del costituzionalismo contemporaneo». Cfr. A. ZORZI GIUSTINIANI, *Stato costituzionale ed espansione della democrazia*, Padova, 1999, 234.

³ Come ricorda M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle Costituzioni moderne*, Torino, 2014, 41 e 47-48, nella riflessione individualistica è innegabile che prima dello Stato vi sia la società degli individui dotati di diritti naturali e politicamente attivi, dotati infatti della fondamentale libertà di volere un certo ordine politico organizzato, cioè un certo Stato. È fondamentale ricordare che «nella cultura individualistica e contrattualistica vi è quindi, sempre e comunque, un *quid* – il diritto naturale, i diritti individuali, il potere costituente dei consociati – che precede lo Stato, così da costringere quest'ultimo a darsi una struttura ed un'identità politica in funzione di esso: il diritto naturale precede il diritto positivo statale, le libertà precedono il potere». Invece «nel modello statualistico anche le libertà civili, cosiddette “negative”, sono *ciò che la legge dello Stato vuole che esse siano*. Prima di tale legge, è persino assurdo parlare di diritti e di libertà, della loro concreta attribuzione agli individui, delle opportune forme di tutela». Tuttavia «chi può escludere che i diritti e le libertà fissati nella legge vengano un istante dopo cancellati dalla medesima autorità, egualmente nell'esercizio del suo potere sovrano?».

⁴ M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle Costituzioni moderne*, cit., 134.

⁵ Cfr. M. FIORAVANTI, *op. ult. cit.*, 48; P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, 4.

⁶ M. FIORAVANTI, *op. ult. cit.*, 134.

⁷ Nello Stato borghese il blocco politico formato dalla borghesia e dal sovrano, ricomposto nella compatta struttura dello Stato nazionale, aveva condotto alla fondazione statalistica dei diritti pubblici soggettivi ed all'inclusione della disciplina dei diritti di libertà all'interno del processo politico. Così P. RIDOLA, *op. cit.*, 4. La garanzia dei diritti riposava allora nella certezza

È nel contesto da ultimo tracciato che si collocano quindi le scelte operate dal nostro Costituente nella direzione del riconoscimento della centralità dell'individuo. Tale direzione appare evidente, in primo luogo, nell'affermazione del principio personalista di cui all'art. 2 Cost. in base al quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», formula con la quale il nostro Costituente salda sapientemente la precedenza dell'uomo e dei suoi diritti rispetto allo Stato con l'esigenza di garanzia dal potere che questi richiedono⁸. Inoltre, anche attraverso l'introduzione del principio d'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.⁹.

Certamente con riferimento alla dirompente novità rappresentata dal suo comma 2 e dall'affermazione in esso contenuta del ruolo dello Stato chiamato

del diritto, ossia nella garanzia rappresentata dalla corretta applicazione delle leggi dello Stato, correttezza che si risolve nell'immunità da scelte di valore e in un'applicazione uniforme delle leggi stesse. Estremamente ampia è la dottrina che si è occupata del tema. Tra i molti autori ci limitiamo in questa sede a segnalare, oltre a quelli già citati, anche M. FIORAVANTI, *Stato e Costituzione*, Torino, 1993 e N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno*, Bologna, 1993. È evidente, quindi, come in questo contesto sia «il diritto positivo statale a divenire dominante all'interno del modello costituzionale liberale europeo». M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle Costituzioni moderne*, cit., 226.

⁸In proposito va sottolineato come nell'art. 2 Cost. campeggia una «accezione nuova assunta dal termine "persona"». Infatti, «la persona alla quale si allude nel testo costituzionale è centro di rapporti umani, vive e si realizza nel contesto sociale, tramite le relazioni che intrattiene con gli altri, in una rete di interscambi continui. La persona è dunque frutto di una visione altra da quella del tradizionale individuo astratto, isolato e contrapposto alla società. La persona si realizza interamente nella vita sociale e grazie ad essa, considerandosi e comportandosi come centro di rapporti sociali infiniti, che creano diritti e doveri, che impongono di non prescindere mai dall'esistenza di altri esseri umani (e dai rapporti con questi)». Cfr. M. DOGLIANI-C. GIORGI, *Art. 3 Costituzione italiana*, Roma, 2017, 114.

⁹Senza pretesa di essere esaustivi rispetto alla vastissima letteratura riferita all'art. 3 Cost., ci si limita in questa sede a richiamare solo alcune delle principali opere monografiche e voci enciclopediche: A.S. AGRÒ, *I. Il principio di eguaglianza formale*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 123 ss.; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984; A. CELOTTO, *Sub. art. 3, 1° comma Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 65 ss.; A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale)*, in *Enc. Giur.*, Roma, vol. XXXII, 1994; ID., *L'eguaglianza*, Roma-Bari, 2005; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999; A. GIORGIS, *Art. 3, 2° comma Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, cit., 88 ss.; C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; L. PALADIN, *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, Milano, 1965; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965; L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, 1985; U. ROMAGNOLI, *II. Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 162 ss.; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966; F. SORRENTINO, *Eguaglianza. Lezioni raccolte da E. Rinaldi*, Torino, 2011; ID., *Dell'eguaglianza*, Modena, 2014.