



chiudi



ciclo di incontri - Maggio 2001

Quaderno n. 79

Storia delle donne: La Cittadinanza

## **Diritti e rovesci della cittadinanza Riflessione sulla cittadinanza, il genere, i diritti e le loro contraddizioni**

Barbara Pezzini

### **1. La cittadinanza come status giuridico dell'appartenenza politica.**

Il percorso che propongo - raccogliendo io per prima e girando anche a voi che siete qui oggi la "provocazione" del titolo che le organizzatrici hanno attribuito a questo mio intervento - è un percorso di riflessione che cerchi di far incontrare *la cittadinanza, i diritti e le donne* e di far emergere le contraddizioni di questo incontro, che non è mai semplice o lineare, come avete avuto modo di vedere già attraverso il primo appuntamento di questo ciclo; e cercherò non tanto di proporre una cronologia di questo percorso, ma di afferrarne - anche attraverso una cronologia, per tappe salienti - il senso (che è ciò su cui quotidianamente si interroga l'esperienza delle donne: il rapporto con la cittadinanza, il rapporto con i diritti, la percezione dei diritti).

Se prendiamo avvio facendo incontrare il concetto di cittadinanza con il diritto, osserviamo subito un primo problema: infatti, uno degli usi più comuni del termine *cittadinanza* nel contesto e nel dibattito politico - uso che ritroviamo anche significativamente riflesso nell'intitolazione di questo stesso ciclo di incontri - è un uso di derivazione prettamente sociologica al quale il diritto resta estraneo; in quest'uso, si ricorre al concetto di cittadinanza per descrivere l'insieme dei diritti che sono riconosciuti ai singoli entro un contesto sociale statale determinato (storicamente e geograficamente collocato).

Per un giurista invece - in particolare per chi, come me, si occupa di diritto pubblico costituzionale - la *cittadinanza* si riferisce essenzialmente alle *condizioni formali che definiscono l'appartenenza di individui ad uno stato*, al legame specifico di un individuo con uno stato; i riferimenti immediati e più diretti sono alle formule latine dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*, mi viene in mente cioè, innanzitutto, che la cittadinanza si acquista alla nascita, perché trasmessa da genitori già cittadini ovvero per il rapporto con un territorio, per una collocazione dell'evento della nascita in un determinato spazio geografico; la cittadinanza si acquista poi anche successivamente, per un'atto di riconoscimento, più o meno discrezionale, da parte dello stato che la attribuisce (naturalizzazione, concessione). La cittadinanza *si acquista* e nell'acquisto si manifesta un rapporto con uno stato che la riconosce o la concede, si instaura un rapporto con l'autorità dello stato e con l'intrinseca qualità politica della statualità: *il concetto giuridico di cittadinanza definisce le condizioni formali dell'appartenenza politica (alla comunità politica statale)*.

Le condizioni formali, d'altra parte, servono a definire il rapporto particolare di un soggetto con uno stato, in conseguenza del quale al soggetto vengono attribuite determinate posizioni giuridicamente rilevanti; la cittadinanza definisce *allora anche il senso e la misura dell'appartenenza ad una comunità politica*, cioè l'insieme di tutti quei diritti che danno la misura della posizione di cittadino all'interno di una determinata collettività (che costituiscono il *contenuto* della cittadinanza).

Nell'analisi del contenuto della cittadinanza l'uso giuridico e quello sociologico convergono: i sociologi in realtà tendono a far confluire nella cittadinanza tutti i diritti soggettivi, tutte quelle posizioni che, in forma di pretese e di aspirazioni tutelate e qualificate dal diritto, si dirigono verso gli interessi della persona (che possono essere relazioni con altre persone o relazioni con oggetti e beni sia materiali che immateriali); i sociologi si interrogano sulla cittadinanza parlando di *diritti della prima e della seconda generazione* (rispettivamente diritti di libertà, di proprietà e diritti politici), *della terza generazione* (diritti sociali), *della quarta generazione* (diritti indivisibili e collettivi, come il diritto all'ambiente, o sollecitati da problematiche nuove, come quelle legate all'uso delle nuove tecnologie): in queste periodizzazioni dei diritti soggettivi collegati e collegabili in vari stadi dello sviluppo sociale con la cittadinanza, si ripercorrono a grandi falcate due secoli di evoluzione delle *forme di stato* (dalla forma dello stato di diritto del costituzionalismo delle origini -stato rappresentativo monoclasse sulla base del suffragio ristretto, allo stato sociale del novecento, stato democratico pluriclasse).

Dal punto di vista dell'analisi giuridica, invece, il problema del *contenuto* della cittadinanza richiede di parlare, oltre che di un bagaglio di diritti individuali (proiezioni che fuoriescono dalla persona e disegnano i suoi rapporti con il mondo circostante secondo il diritto), anche di una dimensione politica, dell'appartenenza politica ad una comunità che si governa: in questa dimensione, che è totalmente collettiva, il contenuto della cittadinanza si articola con riguardo alla *scelta* fra le politiche possibili, alla *responsabilità* di queste scelte (e delle politiche e dei loro risultati), alla *qualità* della partecipazione dei soggetti a questi processi di scelta e di responsabilità (qui riemerge semmai il profilo individuale: da un lato nella configurazione degli strumenti che consentono a ciascun soggetto di partecipare alla formazione delle decisioni politiche, dall'altra nella rilevazione del grado di soddisfazione e di ascolto del contributo individuale).

La definizione giuridica della cittadinanza identifica uno *status* (si noti al margine che l'uso di un termine latino propone concetti giuridici che affondano in una tradizione molto antica, quella del diritto romano come base comune dell'area giuridica europea / occidentale).

Mentre i sociologi, posti di fronte ad un catalogo di diritti, si interrogano prevalentemente sull'effettività delle posizioni giuridiche soggettive, sull'uguaglianza (inclusione / esclusione dai diritti), sull'esistenza di conflitti intorno ai diritti, sui modi in cui i diritti si intrecciano con la struttura sociale ed economica, i giuristi tendono a classificare in altro modo, tendono ad identificare ciò che è proprio e specifico di uno *status*: lo *status* fotografa l'insieme dei diritti che un soggetto possiede quando è collocato dentro una comunità e proprio in virtù di tale collocazione, che funziona appunto da criterio di attribuzione di uno specifico complesso di posizioni giuridiche soggettive (lo *status*, comunque, colloca un soggetto dentro una comunità e lo vede *staticamente* fermo dentro di essa, corrisponde all'idea di una posizione definita e non dinamica).

La cittadinanza è lo *status civitatis*, che individua le posizioni giuridiche soggettive che sono proprie dei membri di una collettività statale specifica in quanto tali; la cittadinanza non è che uno dei possibili *status*: da un lato si pensi all'appartenenza alla famiglia, alla posizione occupata dentro una famiglia, che attribuisce lo *status familiae*; dall'altro, c'è l'appartenenza al genere umano che dà la condizione di persona, la personalità giuridica, lo *status* di persona uguale per tutti, a prescindere da ogni collocazione rispetto ad uno stato nazionale.

La creazione del concetto di personalità giuridica, corrispondente ad uno *status* comune alle persone umane (condizione giuridica degli individui uguali) è un punto di partenza fondamentale per il costituzionalismo moderno, a partire dalla rivoluzione francese.

## **2. Dallo status al contratto e dalla sudditanza alla cittadinanza.**

Nell'uso dei sociologi il termine cittadinanza evoca un'idea di inclusione, corrisponde ad un "*fattore di inclusione*": si parla di cittadinanza per includere diritti dentro la cittadinanza, per includere soggetti dentro la cittadinanza (per estendere il catalogo ed il campo soggettivo dei diritti).

Questo uso sociologico è contraddittorio e fuorviante rispetto all'uso giuridico del medesimo concetto: il concetto di cittadinanza come *status* è infatti un concetto che mira a differenziare, è un "*fattore di esclusione*"; ogni volta che si definisce uno *status* si creano infatti categorie soggettive separate, attraverso l'individuazione di ciò che giuridicamente caratterizza solo e soltanto quella condizione (la cittadinanza giuridica mira a differenziare cittadini e non, selezionando i diritti attribuiti in via riservata ai titolari dello *status civitatis*).

(Naturalmente non si tratta di un giudizio di valore espresso da i due concetti o, per meglio dire, espresso attraverso l'uso del medesimo concetto nei due contesti; da questo punto di vista, ad esempio, l'espressione "*cittadini extracomunitari*", comprensibile in un contesto che rimandi all'uso sociologico, che faccia ciò appello all'inclusione degli extracomunitari nelle categorie dei titolari di diritti sin qui connessi alla cittadinanza, è invece priva di senso nel contesto giuridico, ove la stessa descrizione – fatta ai fini di una tipizzazione - di ciò che vi è di comune nella condizione degli stranieri extracomunitari procede per differenziazione, sia dalla condizione dei cittadini italiani, sia dalla condizione dei cittadini di paesi appartenenti all'Unione europea, ma non crea per questo né alcuna comunità di appartenenza, né, di conseguenza, alcuno *status*).

In questa premessa sul concetto di cittadinanza il genere non è ancora comparso; entrerà presto nel discorso ma, per verificare quale rapporto abbia il genere con la definizione giuridica della cittadinanza come criterio di appartenenza ad una comunità politica (e come fattore di esclusione), è necessario ancora richiamare preliminarmente la *svolta* rappresentata per il declinarsi di questi concetti dalla rivoluzione francese: nasce, infatti, con la rivoluzione francese il concetto moderno di costituzione, il concetto di sovranità che non si identifica più con un unico soggetto sovrano, non appartiene più in maniera assoluta ad un unico soggetto, ma si articola (si separa in poteri sovrani) e promana *dal basso* (non diciamo ancora *dal popolo*, posto che in quella fase la sovranità promana piuttosto dalla "*nazione*", cioè da un popolo filtrato attraverso il concetto giuridico e astratto di nazione).

Distinguiamo due sfere: quella dei rapporti civili e quella dei rapporti pubblici.

Nella sfera privata i cittadini o, meglio, i soggetti individuali, le persone si fronteggiano - dalla rivoluzione francese in avanti- in posizione quanto meno astrattamente, idealmente, paritaria; il passaggio dallo stato assoluto allo stato di diritto rappresentativo (che, abbiamo prima visto, da una prospettiva di sviluppo sociale costituisce il contenuto della cittadinanza come nucleo dei diritti detti della prima e seconda generazione) è segnata nella sfera dei rapporti privati (del diritto civile) dal passaggio *dallo status al contratto*.

Con questa espressione si intende significare che il complesso delle posizioni giuridiche soggettive di un individuo (il complesso delle sue possibilità giuridicamente riconosciute di agire e di modificare la realtà) non viene più attribuito e non compete più al singolo individuo in virtù della sua collocazione entro una determinata comunità di appartenenza (collocazione in una classe, un ceti, uno *stato*); diritti ed obblighi sono configurati e conformati dalla libera e (astrattamente) uguale determinazione di volontà degli individui attraverso lo strumento del contratto (istituto giuridico nel quale la realtà è modificata dall'incontro di volontà soggettive cui il diritto riconosce le stesse possibilità). Il contratto offre lo strumento attraverso il quale ciascuno entra in relazione con chiunque, sulla base della propria autonoma volontà, forgiando e modellando il tipo di relazione con altri soggetti o con beni. Si passa pertanto da un'attribuzione statica ad un'attribuzione dinamica dei diritti.

Nella sfera pubblica, con la rivoluzione francese e con il costituzionalismo moderno si compie il *passaggio dalla sudditanza alla cittadinanza*, vale a dire il riconoscimento di una titolarità di *diritti* nei confronti dello stato sovrano; mentre il suddito può avere privilegi o benefici ma non ha mai diritti nei confronti del sovrano, attraverso i diritti, in particolare attraverso i diritti politici i cittadini non solo hanno pretese nei confronti dello stato, ma *diventano stato*, partecipano allo stato.

I diritti politici – di voto e di elezione passiva –servono per accedere al

parlamento (organo sovrano dello stato) e dal parlamento si accede alla funzione legislativa; le leggi non sono fatte più dal re, ma dai cittadini in nome di altri cittadini: nasce la *rappresentanza politica* moderna.

La distinzione tra sfera privata e sfera pubblica si manifesta anche per quanto riguarda i diritti: i diritti di libertà e di proprietà (innanzitutto quelli che rendono possibile la stipulazione dei contratti) sono diritti di tutti gli uomini, non sono diritti dei soli cittadini (nelle Carte rivoluzionarie si utilizza l'espressione *diritti dell'uomo e del cittadino*); i diritti politici sono invece propriamente diritti del cittadino, riservati ai cittadini; in questa fase di svolta, la cittadinanza (condizione contrapposta a quella del suddito) nasce legandosi, da un punto di vista giuridico e da un punto di vista costituzionale, alla sfera della politica, mentre gli altri diritti individuali che pure contestualmente si affermano prescindono dalla cittadinanza.

Sotto questo aspetto, come i diritti di proprietà, nei confronti dei poteri pubblici i diritti di libertà riconoscono una pretesa del soggetto di autodeterminazione in ordine a determinati interessi senza interferenze dello stato, configurano una sfera riservata in cui il soggetto agisce in base alla sua volontà senza incontrare limitazioni del pubblico; altri invece implicano la partecipazione all'esercizio della sovranità, instaurando un rapporto in termini positivi con la sfera pubblica (i diritti politici costituiscono le forme della partecipazione degli individui alle funzioni sovrane).

Mentre le pretese positive all'esercizio della sovranità sono attribuite sulla base della cittadinanza, le pretese soggettive che si configurano come diritti di esclusione (nella sfera civile la proprietà e la libertà contrattuale ed in generale tutti i diritti di libertà nella sfera pubblica) sono diritti della personalità, attribuiti a tutti coloro che abbiano personalità giuridica (attribuiti indipendentemente dalla cittadinanza sulla base dell'uguaglianza cd. formale davanti alla legge).

### 3. Genere e cittadinanza: chi fa le leggi ?

Tuttavia, è proprio attraverso i diritti politici, cioè attraverso la possibilità di fare le leggi, che si conquista la possibilità di definire le condizioni dell'uguaglianza (formale).

Che cosa significa infatti essere uguali di fronte alla legge ? significa che ciò che la legge definisce come condizione giuridica stabilisce il contenuto dei diritti per le persone: in astratto tutti sono uguali, in astratto i diritti sono di tutti; in concreto, invece, i diritti sono del *maschio, maggiorenne e proprietario* (non a caso la *Dichiarazione* rivoluzionaria declina i diritti dell'"uomo" e del cittadino, riferendosi all'individuo di sesso maschile: non solo per l'uso di un vocabolo che riassume e comprende i due generi ma *pour cause*, identificando precisamente i titolari nella loro appartenenza di genere; all'inizio, insomma, non si tratta di un mero problema di *visibilità* del genere femminile, costretto ad un'assimilazione forzata, ma è un vero e proprio problema di esclusione dai diritti) .

Che la titolarità dei diritti sia in concreto attribuita solo ai maschi maggiorenni e benestanti risulta con particolare evidenza nei diritti politici: il diritto di voto ha come condizioni la cittadinanza, la maggiore età ed un determinato livello di censo. Il maschio maggiorenne e benestante che vota, elegge i suoi rappresentanti ed attraverso i rappresentanti fa le leggi, attraverso le leggi definisce chi accede alla proprietà dei beni e contratta le proprie obbligazioni, chi ha la potestà sui figli, chi esercita l'autorità dentro la famiglia; l'uguaglianza formale astratta è uguaglianza che riguarda la parte maschile della collettività, perché le donne non accedono allo *status* di cittadine, restano confinate dentro lo *status* familiare.

Qui il genere incrocia cittadinanza e diritti: la legge definisce la cittadinanza secondo criteri di età, di genere, di censo, riservando ai maschi, maggiorenni e benestanti il diritto di voto e procede a tracciare le linee dell'uguaglianza discriminando secondo linee di genere (oltre che di età) anche l'attribuzione dei diritti di proprietà, della libertà contrattuale, della potestà sui figli, dell'autorità nella famiglia. La legge conforma l'uguaglianza formale tramite un'espressa discriminazione di genere ed affranca le persone dai vincoli dello status al prezzo di una riduzione della concretezza dei loro mondi vitali all'astrazione giuridica della personalità.

Per le donne, quindi, il passaggio dallo *status* al contratto non c'è, non c'è negli stessi tempi in cui c'è per gli uomini; le donne restano segnate dall'appartenenza ad una comunità statica, quella della famiglia, che le pone in condizione di minorità: nella gestione dei propri interessi patrimoniali non agiscono direttamente ma sono assoggettate all'assistenza, alla tutela del padre o del marito e solo lentamente e faticosamente conquistano l'autonomia (quell'affrancazione dallo *status* che gli uomini avevano già ottenuto, l'inclusione a pieno titolo nella condizione delle persone umane, l'ingresso nel regno della *personalità giuridica*).

In tutto ciò emerge evidente la crucialità dei diritti politici: il possesso o meno del diritto di voto costituisce la discriminante; l'esercizio dei diritti politici consente di decidere la legge, la quale a sua volta stabilisce le condizioni di inclusione o di esclusione dai diritti. Infatti, nell'evoluzione delle forme dello stato, l'allargamento progressivo del suffragio comporterà il mutamento delle leggi; quando accedono al voto ed alla rappresentanza politica le classi subalterne le leggi introducono un riconoscimento dei diritti dei lavoratori e dei diritti sociali (di terza generazione).

I diritti politici si dimostrano cruciali perché, costituendo il contenuto giuridico della cittadinanza, consentono di definirne il contenuto anche in senso sociologico (disegnando l'organo rappresentativo cui spetta la funzione legislativa consentono di definire tramite la legge le condizioni dell'uguaglianza, le linee di inclusione o di esclusione dai diritti).

L'allargamento del suffragio sarà infatti cruciale per ottenere i diritti sociali, che riguardano i soggetti non nella loro astrazione giuridica ma nella loro concreta collocazione sociale (di classe, economica): la tutela dei lavoratori (contrattazione collettiva), l'autotutela collettiva (diritti sindacali e di sciopero); la garanzia dei beni fondamentali (istruzione, salute, assistenza).

Anche dal punto di vista dei diritti economici, se è vero che il passaggio dallo *status* al contratto emancipa il soggetto, nella misura in cui lo mette in condizioni di disporre attraverso il contratto della propria condizione, non cancella le differenze sostanziali tra chi è realmente in condizione di scegliere e conformare con la propria volontà l'assetto dei propri rapporti giuridici e chi si trova invece a dover subire le condizioni dettate da altri; in questa contraddizione si mostrano contemporaneamente i limiti dei diritti politici non per tutti ed i limiti dei diritti economici considerati solo astrattamente (l'astratta potenzialità giuridica di ciascuno di accedere alla proprietà non consente a tutti di diventare proprietari).

Quando si affermano i diritti speciali del lavoratore è perché si riconosce che nel contratto di lavoro non c'è parità di posizione (di effettiva autonomia di determinazione) tra il datore di lavoro ed il lavoratore, perché il loro peso economico condiziona diversamente la loro libertà; qui nascono anche le forme di tutela sociale, che inizialmente si rivolgono alla protezione dei soggetti più deboli, donne e fanciulli (prime manifestazioni della tutela sociale, con la previsione legislativa di limitazioni alla libertà contrattuale dei datori di lavoro).

L'allargamento del suffragio riconosce una società divisa in classi e le offre una struttura statale di rappresentanza politica; contemporaneamente svela l'astrattezza dei diritti giuridici apparentemente (formalmente) di tutti in realtà solo della classe egemone: è questo il passaggio fondamentale che apre anche alla possibilità di riconoscere (e quindi affrontare) la condizione della donna come tale, per la sua posizione nella società e nel rapporto tra i sessi; un'esperienza impossibile sino a che si rimanesse nella dimensione governata dai concetti astratti, che occultano gli individui in carne ed ossa (dietro i concetti astratti spariscono i ricchi ed i poveri, spariscono gli uomini e le donne; dietro il *soggetto giuridico* astratto non si vedono la materialità, le esperienze, i sentimenti che costituiscono la vita delle persone).

#### **4. Il superamento della discriminazione di genere.**

Per le donne convivono a lungo una legislazione con forti connotazioni di discriminazione (*status* differenziati, meno diritti degli uomini) e, in altri settori, leggi di tutela.

*Discriminazione e tutela* sono le due facce della stessa medaglia: la differenza come minorità e debolezza; la legge quindi è solo parzialmente astratta e neutra, perché, rispetto al genere, a lungo orienta e classifica in maniera differenziata e pregiudizievole le donne rispetto agli uomini.

Da quanto abbiamo osservato sin qui è chiaro che questa situazione può avere una svolta quando le donne conquistano il suffragio: la presenza nelle sedi della rappresentanza consente di influenzare la produzione delle leggi che definiscono le condizioni delle donne.

Il diritto di voto politico alle donne in Italia risale ad un decreto legislativo luogotenenziale del 1945 (decreto legislativo luogotenenziale 1 febbraio 1945, n. 23); la legislazione elettorale viene applicata per la prima volta nelle prime votazioni democratiche dopo la seconda guerra mondiale, il 2 giugno 1946, nelle elezioni dell'assemblea costituente e nel referendum istituzionale.

La prima sede di rappresentanza politica *anche* delle donne italiane è l'Assemblea costituente e la prima legge significativa alla cui produzione le donne italiane partecipano è la costituzione repubblicana.

Le donne erano presenti in assemblea costituente in una esigua minoranza: molto combattiva, piuttosto qualificata, abbastanza unita trasversalmente, quantomeno su alcune problematiche, ma pur sempre esigua minoranza, 21 donne pari al 3,7 % dei componenti dell'Assemblea; possono quindi porre all'ordine del giorno della Costituente la questione della rimozione delle discriminazioni in base al sesso: rimossa la discriminazione sul terreno politico, restano da scalzare tutte le altre discriminazioni giuridiche.

Nel testo della costituzione italiana i risultati ci sono e sono piuttosto evidenti.

L'art. 3 cost., nel primo comma, configura un'uguaglianza formale davanti alla legge un po' meno astratta di quanto non fosse in precedenza, declinando le discriminazioni vietate, per ragioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali; va considerato, tuttavia, che il divieto costituzionale non impedisce alla legge *in modo assoluto* di differenziare in base ad uno dei parametri indicati; la previsione costituzionale ha comunque l'effetto di imporre un vaglio particolarmente rigoroso della legge che introduca differenziazioni sulla base di uno dei criteri nominati (ciò che la giurisprudenza americana chiama *strict scrutiny*): la discriminazione è, per così dire, presunta (con la conseguenza della incostituzionalità della legge), a meno che non emerga l'esistenza di ragioni di differenziazione costituzionalmente rilevanti e ragionevolmente accolte nell'oggettività della disciplina (con applicazione del *criterio di ragionevolezza* nel giudizio sulla costituzionalità delle leggi). L'interpretazione sistematica della costituzione consente ad esempio la differenziazione dei soggetti in base alla lingua (di per sé vietata dall'art. 3) in quanto, e nella misura in cui, rivolta alla protezione dei gruppi di identità linguistica minoritaria (ex art. 6: *La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*); consente la differenziazione della posizione della donna lavoratrice in quanto finalizzata alla tutela della maternità (ex art. 37: *La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione*).

Attraverso questo carattere, questa proprietà dell'uguaglianza formale, tuttavia, hanno modo di passare e permanere anche tanti pregiudizi nei confronti delle donne: è troppo facile per giuristi di sesso maschile e formati in un contesto culturale segnato dalla minorità della donna riconoscere come ragionevoli tante differenziazioni che farebbero capo a quella speciale biologia, psicologia, condizione della donna; che entra persino nel testo della costituzione, stravolgendo il senso proprio di quell'art. 37, che nelle intenzioni avrebbe dovuto assolvere la funzione di garantire la parità dei diritti della donna lavoratrice (e che certamente in parte ha opera in tal senso).

Il richiamo all'*essenziale funzione familiare*, affermando la necessità di conciliazione dei tempi e delle condizioni del lavoro extradomestico e di quello

svolto nella e per la famiglia, avrebbe dovuto avere lo scopo, sensato e condivisibile, di dare copertura costituzionale alla legislazione di tutela del lavoro femminile, costituendo un'intuizione anticipatrice del riconoscimento della *doppia presenza* della donna nella *produzione* e nella *riproduzione* (in questa linea oggi, a mezzo secolo di distanza, nonostante il linguaggio "arcaico", può egregiamente funzionare come una norma che opera in modo bidirezionale nei confronti dei due sessi, riferendosi non solo alle donne in quanto madri, ma al *lavoro di cura* in quanto tale, chiunque se ne faccia carico – questo ovviamente, in una lettura adeguata, *dopo* cinquant'anni e *dopo* il consolidarsi di alcune trasformazioni di grande rilievo nel tessuto sociale). A lungo invece questa norma è servita per giustificare discriminazioni della lavoratrice, sulla base del presupposto che la donna è *essenzialmente* madre, prima che lavoratrice, stabilendo un'inaccettabile gerarchia che subordina al ruolo familiare al ruolo lavorativo.

Altro campo delicato di intervento è rappresentato dalla famiglia. Nel 1946 la famiglia è una struttura sociale ancora fortemente gerarchizzata e connotata dalla subalternità della donna (basti pensare alla *patria* potestà, all'autorità maritale che impone alla moglie le decisioni sulla residenza familiare, sulle scelte lavorative, sui figli, al regime patrimoniale); la famiglia è segnata e conformata dall'indissolubilità del vincolo matrimoniale, sulla quale in costituito si svolge una grossissima battaglia: ed il principio regge, largamente condiviso e presupposto, come una sorta di carattere intrinseco del matrimonio, benché lo schieramento laico e progressista riesca ad ottenere che l'indissolubilità non venga costituzionalizzata.

Attraverso gli articoli 3, 29, 37, 48, 51 la costituzione identifica una necessità e pone un obiettivo di immediata realizzazione di rimozione delle discriminazioni giuridiche in base al sesso.

In campo politico il diritto di voto è già stato conquistato ma, proprio perché si tratta di una conquista recente, la costituzione ribadisce all'art. 48 il suffragio universale *senza distinzioni di sesso* ed afferma che l'accesso alle cariche politiche ed agli uffici pubblici è aperto a tutti i cittadini *dell'uno e dell'altro sesso* (art. 51). Va ricordato che l'accesso agli uffici pubblici apre alle donne le porte della carriera in magistratura: il ceto dei giuristi era particolarmente allarmato dall'idea che le donne, esseri biologicamente segnati dalla maternità e da un ciclo mestruale, potessero sedere in toga a pronunciare sentenze (il livello delle resistenze e delle preoccupazioni era davvero questo ...) e bisognerà attendere la legge 66 del 1963 per la rimozione delle discriminazioni nei confronti delle donne riguardo all'accesso agli uffici pubblici.

Nel frattempo la legislazione del lavoro prosegue prevalentemente sotto il segno della tutela del lavoro femminile, mentre per il superamento della discriminazione giuridica in campo familiare bisognerà attendere il 1970, con la riforma del diritto di famiglia.

## 5. Politiche di parità e politiche di genere.

Gli obiettivi di superamento delle discriminazioni e di conquista della parità giuridica negli uffici pubblici e nella famiglia sono unificanti e condivisi fra le donne: la loro forza politica è ancora fragile e la realizzazione della parità risulta una conquista lenta, che tuttavia consolida una coscienza di sé; il campo delle politiche del lavoro propone invece una tensione, un dibattito tra la parola d'ordine della *tutela* e la parola d'ordine della *parità*, che sono innanzitutto un interrogativo sull'efficacia delle politiche: l'espansione dell'occupazione femminile è promossa più dalla legislazione di tutela o da quella di parità (rimozione delle discriminazioni giuridiche) ? Una volta raggiunta una certa estensione dell'occupazione femminile e consolidati gli strumenti della legislazione di tutela, quest'ultima diviene oggetto di revisione critica: si rileva infatti come proprio gli istituti di tutela costituiscano una sorta di gabbia che, gravando di maggiori oneri la forza lavoro femminile, ostacola un'ulteriore espansione del lavoro delle donne.

Qui si innestano gli interventi che vanno nella direzione di una rimozione di tutte le differenziazioni giuridiche tra donne e uomini (legge 903 del 1977); tuttavia

anche la politica di parità - contrapposta alla tutela - mostra assai rapidamente i propri limiti e le proprie contraddizioni. Innanzitutto di fatto, nel permanere di una discrepanza tra la situazione di diritto (che afferma la irrilevanza del genere di fronte alla legge) e la situazione concreta, in cui le differenze che incidono materialmente nelle vite delle donne continuano a condizionarne una posizione sociale discriminata rispetto agli uomini: l'apertura degli accessi a lavori e professioni, infatti, non comporta affatto un ingresso delle donne in tali lavori e professioni che sia statisticamente rilevante, e tantomeno meno che sia proporzionato alla presenza delle donne nella composizione della popolazione. Una seconda critica alle politiche di parità proviene poi dal nuovo femminismo, che rifiuta di affrontare la questione della condizione femminile in una logica semplicemente di promozione di parità ed assimilazione al genere maschile e che rivendica la *differenza del genere femminile*.

La differenza di genere non appare direttamente assimilabile alle altre differenze fra gli individui di cui l'art. 3 cost. dichiara l'irrilevanza davanti alla legge: innanzitutto, la differenza di genere è una differenza *originaria e irriducibile* mentre quelle economiche e sociali sono socialmente determinate ed annullabili (l'obiettivo è quello del loro superamento); in secondo luogo, la differenza di genere è una differenza *non armata*, non è stata e non è fonte di conflitti rivolti all'annullamento degli altri: anche da questo punto di vista non è dunque una differenza da superare, da annullare perché una società che non fosse capace di neutralizzarla rischierebbe la sua stessa unità (così è stato e potrebbe essere per le differenze razziali, religiose, di classe); infine, è una differenza *portatrice di valori*: le donne rivendicano valori collegati al femminile – alla natura ed alla cultura che hanno conformato la condizione femminile – proponendoli come fonte e strumento di libertà per l'intera società.

È evidente che, di fronte ad una differenza percepita come originaria, irriducibile, non armata e portatrice di valori, la strada dell'irrilevanza giuridica del genere, della rimozione di qualsiasi criterio di genere nella legislazione, non possa più soddisfare.

La critica all'inefficacia delle politiche di parità trova una prima risposta nel *passaggio dalla parità alle pari opportunità*: si introducono politiche in cui vengono concepiti trattamenti normativi differenziati per le donne che avrebbero innanzitutto una funzione risarcitoria e ripristinatoria – che permetta di recuperare il *gap* accumulato per effetto di una precedente e lunga stagione di discriminazione giuridica (si tratta precedentemente azioni positive, percorsi formativi, finanziamenti, curricula, riservati alle donne); in questo senso le politiche di pari opportunità sono politiche fondate sulla differenza di genere, in cui il genere viene assunto, temporaneamente ed in modo specificamente finalizzato, come elemento rilevante. Le *azioni positive*, che trovano in questa fase un ampio riscontro normativo, introducono regole che presuppongono, per la loro applicazione, la messa in opera di una *identità di genere* basata su elementi di fatto; così le regole sulla discriminazione indiretta si applicano a pratiche o criteri, apparentemente neutri, che tuttavia di fatto danneggiano in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori dell'uno o dell'altro sesso senza che via sia una giustificazione obiettiva (la discriminazione è rilevabile non nel raffronto tra le posizioni individuali di soggetti di sesso diverso, ma solo nell'ambito cui l'individuo appartiene, segnatamente nel genere).

Ai giuristi l'inquadramento di queste politiche appare decisamente problematico (anche perché richiederebbe di sottoporre ad una revisione critica una formazione condotta su categorie essenzialmente astratte); le politiche sociali hanno bisogno di una base normativa che le giustifichi, ma qualsiasi legge riservata alle donne appare interpretabile come una discriminazione alla rovescia, a rischio di incostituzionalità.

Il campo che meglio e più rapidamente assimila le pari opportunità è quello del diritto del lavoro; una disciplina che ha una sua originaria capacità ed abitudine a fare i conti con la concretezza di problemi di disparità e differenze di fatto, essendo, per così dire, nata dal conflitto di classe: la legislazione sul lavoro accoglie le azioni positive (l. 125/1991; l. 215/1992), accompagnata anche dallo sviluppo del diritto comunitario in materia - con raccomandazioni, direttive e finanziamenti - ed influenza la stessa giurisprudenza costituzionale (si vedano le



sentenze 163/1993 e 188/1994).

La linea di maggior resistenza è invece rappresentata dal campo dei diritti politici.

Il dato di fatto dal quale si parte è costituito dall'accesso alla rappresentanza politica: pur non coltivando l'illusione che il problema della rappresentanza politica delle donne possa essere ridotto ad una questione di numero delle donne che siedono nelle istituzioni rappresentative, la sproporzione tra il numero delle elette e quello delle elettrici (rispetto al rapporto eletti / elettori) segnala evidentemente uno squilibrio forte e costituisce una disfunzionalità del sistema politico (tanto più evidente dal momento che il rapporto tra genere e cittadinanza viene qui affrontato proprio prendendo le mosse dal rilievo di quanto sia cruciale la *presenza* nel parlamento, dove si determinano –attraverso le leggi- le condizioni della cittadinanza - per sé e per tutti, pensando cioè non solo alle politiche per le donne, ma alle scelte politiche generali, per tutti).

A fronte di questo problema, la legislazione elettorale degli anni '90 (stagione di riforme elettorali) aveva introdotto meccanismi vincolanti rivolti ad ottenere una presenza significativa di donne nelle candidature di lista (stabilendo la alternanza di candidature femminili e maschili nelle liste proporzionali per la Camera, o quote riservate a ciascun sesso nella misura di almeno un terzo nelle liste per le elezioni amministrative); con la sent. 422 del 1995 la Corte costituzionale ha tuttavia giudicato costituzionalmente illegittima la previsione di quote di genere in relazione a diritti fondamentali politici per contrasto con il principio di uguaglianza, affermando che gli interventi di sostegno alla parità debbono essere esclusivamente rivolti a potenziare le *chances* preliminari, ma non possono incidere direttamente sul risultato (la Corte afferma testualmente che tali leggi “ non si

propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso” costruendo una discriminazione alla rovescia).

La sentenza è criticabile sotto diversi aspetti: mentre in altre sentenze la Corte costituzionale aveva applicato con una certa attenzione concetti mutuati dalla nozione di pari opportunità come quello di discriminazione indiretta, la giurisprudenza costituzionale ha infatti così precluso qualsiasi azione positiva che preveda limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso, trascurando l'analisi sia delle finalità delle misure di quota, sia della differenza tra candidatura ed elezione (per cui la prima rientrerebbe a ben vedere tra le opportunità o condizioni preliminari mentre solo la seconda potrebbe essere considerata “risultato”), sia infine omettendo la specifica valorizzazione della partecipazione politica prevista invece espressamente dal secondo comma dell'art. 3 cost.

Comunque, se la legislazione elettorale con i meccanismi di quote aveva consentito un certo incremento della partecipazione femminile (passata nelle elezioni del '94 circa al 15%), dopo l'annullamento per incostituzionalità della normativa di sostegno alle candidature femminili si assiste ad un rapido ritorno ai valori precedenti.

A fronte di un tasso medio della presenza delle donne nei parlamenti degli stati membri dell'Unione europea di poco inferiore al 20%, l'Italia si colloca nelle posizioni inferiori della classifica, con 11% alla Camera e 8% al Senato; nelle assemblee regionali la percentuale è dell'8%. Tenendo conto del fatto che in Italia gli elettori sono circa 20 milioni e le elettrici 22.500.000, se dovessimo applicare la regola stabilita dall'art. 4 l. 125/1991, che consente di ritenere l'esistenza di una discriminazione in base ad elementi di fatto desunti anche da dati di carattere statistico, idonei a fondare in termini precisi e concordanti la presunzione dell'esistenza di atti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso, dovremmo senz'altro dedurre *che la disciplina elettorale nonché normative e pratiche dell'associazionismo politico e partitico hanno carattere discriminatorio nei confronti del genere femminile.*

## **6. L'accesso delle donne alla rappresentanza politica.**

Il problema dell'accesso alla sedi della rappresentanza non perde quindi né di rilievo, né di attualità, tant'è che viene addirittura riproposto sul terreno della riforma costituzionale, perché la necessità di superare gli ostacoli frapposti da una lettura restrittiva della costituzione vigente (come quella sostenuta dalla Corte costituzionale) spinge a compiere un passo ulteriore e cioè, andando oltre la legittimazione e copertura costituzionale della politica delle pari opportunità, porta ad assumere esplicitamente il principio della politica di genere all'interno della costituzione.

Durante la Bicamerale (Commissione per le riforme costituzionali presieduta da D'Alema nella XIII legislatura) vengono avanzate alcune proposte per formalizzare il principio dell'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi, con espressioni abbastanza generiche che dovrebbero peraltro essere sufficienti a garantire la costituzionalità di nuovi interventi legislativi nel senso visto (nel testo dell'art. 84 del progetto della bicamerale, dopo la previsione dell'elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento, figura il principio "*la legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi*"); dopo il naufragio dell'ambizioso progetto di riforma dell'intera seconda parte della costituzione, formule analoghe trovano comunque posto nella legge costituzionale (2/2001) sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni speciali (che novellando gli statuti speciali prevede che "*Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali*") e nel progetto di riforma dell'ordinamento territoriale approvato l'8 marzo dai due rami del parlamento e sul quale è stato richiesto il referendum costituzionale previsto dall'art. 138 cost. (che l'ha confermato come legge cost. 3/2001: art. 117, comma 7: "*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*"; anche se si tratta di una norma palesemente "*intrusa*" nella sede specifica in cui è stata introdotta, perché affermando un principio sostanziale andrebbe meglio collocata nella parte prima della costituzione). Con un ampio schieramento trasversale nel gennaio di quest'anno è stata anche approvata un'integrazione dell'art. 51 cost. che, in relazione alle cariche elettive e agli uffici pubblici, stabilisce: "La Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità di accesso tra donne e uomini" (l'*iter* della revisione costituzionale è stato però interrotto dalla fine della legislatura).

La Commissione nazionale pari opportunità, dal canto suo, ha proposto alle candidate nella tornata elettorale di quest'anno la sottoscrizione di un patto "per il riequilibrio della rappresentanza" che, in caso di elezione, le impegna ad operare:

- per la modifica dell'art. 51 cost. ai fini di consentire la riserva di posti alle donne nelle liste elettorali,
- per la modifica delle leggi elettorali attribuendo ai partiti un obbligo a garantire una presenza non inferiore al 50 % di ciascuno dei due sessi nelle candidature,
- per vincolare la destinazione del 5% del finanziamento pubblico dei partiti alla promozione del riequilibrio della rappresentanza,
- per l'attuazione di una regolamentazione democratica dei partiti ex art. 49 cost.:

Personalmente, di fronte a proposte di questo tipo, ritengo che andrebbero approfondite riflessioni ed interrogativi sia sul senso della rappresentanza politica delle donne, sia sull'opportunità di una regolamentazione della vita dei partiti politici (e sulla scelta di quale tipo di regolamentazione); in ogni caso, ferma restando la necessità di proseguire un ampio confronto sui singoli contenuti, l'esistenza stessa di questo patto tra donne (un patto "di genere" che, peraltro, potrebbe avere senso nella misura in cui risultasse sottoscritto in quantità significativa e nella misura in cui ricevesse adesioni in modo veramente trasversale agli schieramenti partitici—cosa che purtroppo non sembra esservi— e, soprattutto, nella misura in cui le donne aderenti al patto risultassero poi

effettivamente elette) mi sembra che possa diventare uno strumento di *visibilità* di tutti i complessi nodi dell'incrocio tra genere e cittadinanza politica e che, in questo senso, rappresenti quantomeno un positivo contributo ad accrescere la sensibilità collettiva su questa problematica.

*Conversazione tenuta presso la Fondazione Serughetti La Porta  
l'11 maggio 2001.*

*Testo redatto dall'Autrice.*



Fondazione Serughetti Centro Studi e Documentazione La Porta

viale Papa Giovanni XXIII, 30 IT-24121 Bergamo tel +39 035219230 fax +39 0355249880 [info@laportabergamo.it](mailto:info@laportabergamo.it)