

Premessa (Henry, Loretoni, Masserini, Rossi)

Il Convegno intende affrontare il tema delle pari opportunità nell'interessante configurazione che ad esso viene attribuita dalla nuova formulazione non solo dell'articolo 51, su cui sino ad ora si sono prevalentemente concentrate le attenzioni, ma anche relativamente all'articolo 117, che ponendo il tema della "piena parità" tra donne e uomini "nella vita sociale, culturale ed economica" fa riferimento ad una dimensione di effettiva uguaglianza tra i generi che non si limita al pur rilevante ambito elettivo, investendo piuttosto l'intera società civile. L'articolo 117 fa peraltro esplicito riferimento alle Regioni quali istituzioni chiamate all'attuazione del principio di "piena parità" e impone quindi a questi soggetti un'attenzione nuova e assai più significativa che in passato a tali tematiche. Questo nuovo impegno delle Regioni, conforme del resto ai più recenti indirizzi dell'Unione europea, dovrà trovare conferma sia nello Statuto regionale, in via di elaborazione, sia nelle concrete politiche regionali.

-----

### **Le leggi e le grida: riforme e riscritture di Letizia Gianformaggio**

Scuola Sant'Anna, Pisa – 7 novembre 2003.

0.

Oggi molto si parla di riforme costituzionali, fatte, in fieri, e da fare. Ma, tra quelle fatte, non capita spesso di sentir menzionare quella dell'art. 51, mentre, per quanto riguarda la riforma dell'art. 117, non è certo sul comma 7 che viene per lo più richiamata l'attenzione. Ma si sa, qui non è in gioco l'interesse generale, sono cose di donne: possono al più riguardare e interessare il Ministro per le Pari Opportunità (ma è sempre là? non se ne sa più niente), il Signor Stefania Prestigicomo.

Noi invece crediamo, lo credo io insieme agli organizzatori di questo bel Convegno, che se una riforma è (sta scritto nel Grande dizionario della lingua italiana del Battaglia) una "modifica di un ordinamento giuridico o di un singolo settore o di una legge, per rendere la disciplina giuridica più efficace e meglio rispondente ai valori di giustizia", la modifica intesa ad ottenere la parità dei sessi nella rappresentanza politica sia una vera, ed importante e sacrosanta riforma costituzionale.

Ma, appunto, per essere una riforma, deve essere una modifica dell'ordinamento, cioè delle norme, ossia una nuova disciplina giuridica di una materia; non basta che sia una riscrittura di disposizioni, o un'aggiunta di qualche parola ad un testo, perché - se fosse solo questo - il tutto potrebbe anche risolversi in un po' di fumo negli occhi.

Ora, su questo punto, se cioè i nuovi artt. 117 e 51 della Cost. It. - indipendentemente, lo voglio ribadire, dalla rilevanza del tema - comportino una riforma o siano solo delle riscritture, non sono del tutto sicura di essere in piena sintonia con gli organizzatori del Convegno. Ma proprio qui sta il bello; il dissenso, che favorisce il dibattito, è sempre e comunque il sale della terra: posso permettermi di dirlo senza tema e a voce alta, pur vivendo in questo tempo in questa terra, dimora della libertà, perché, data la mia situazione personale (sono malata e pensionata) non sono in condizioni di rischiare granché. E colgo l'occasione di trovarmi a Pisa per rivolgere un saluto affettuoso e la mia più profonda solidarietà ad un grande collega, il Prof. Alessandro Pizzorusso.

1.

Giustamente gli organizzatori del Convegno hanno sottolineato una distanza tra i nuovi artt. 117 e 51 della Costituzione. Nel primo si parla di «piena parità», nel secondo solo di «pari opportunità». L'obbligo che ai sensi del comma 7 del 117 spetta al legislatore regionale «di rimuovere ogni ostacolo che impedisca la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica» non è stato scritto infatti nel nuovo art. 51, dove si dice solo di «pari opportunità». Si può obiettare che non era certo quello il luogo, trattandosi colà soltanto di accesso alle cariche

elettive ed agli uffici pubblici. Ma, appunto, nel nuovo 51 non si dice nemmeno più di parità di accesso (come nel 117), come era stato originariamente proposto, e come avrebbe imposto – se proprio un’aggiunta si voleva fare – una piena coordinazione formale e sostanziale con il testo del 1948: nella novella del 51 si dice solo, ben più sommessamente, di pari opportunità.

Questa distanza quale punto di partenza è stata dunque assai opportunamente segnalata dagli organizzatori. (Provo ad aggiungere solo, tanto per rimanere salutarmente pessimista, che si potrebbe anche dire, all’incontrario, “dalla piena parità alle pari opportunità”, dato che la riforma del 117 è venuta prima, con un consenso parlamentare di misura, mentre quella del 51 è successiva, ed ha riscosso il plauso generale. Ma lasciamo stare).

Ora intendo procedere occupandomi separatamente delle due nuove formulazioni: quella del 117 e quella del 51.

2.

Comincio con il 117.

Secondo la lettera del nuovo art. 117, comma 7 – dunque – al legislatore regionale spetta il duplice obbligo:

a) di rimuovere ogni ostacolo che impedisca la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica;

b) di promuovere la parità di accesso tra uomini e donne nelle cariche elettive.

La pregnanza e la univocità di queste formulazioni sono indiscutibili. La prima significa, né più né meno, che il compimento della democrazia richiede la partecipazione di tutti le donne insieme a tutti gli uomini alla vita pubblica, e che questa partecipazione deve essere garantita. Si tratta di un obbligo esplicito.

Ovvero: oggi questo obbligo per le regioni è stato esplicitato. Ma c’era. C’era già, così per le Regioni come per ogni altra istituzione statale. Da dove viene infatti la formula, bella, univoca e pregnante, contenuta nel comma 7, che ho già menzionato due volte e che ora ripeto: “rimuovere ogni ostacolo che impedisca la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica”? E’ un prodotto nuovo? Ci viene da qualche recente opera di filosofia politica, trattato sulla giustizia, o saggio su “eguaglianza e differenza”? No. Ci viene dal 1948; viene dall’interno della Costituzione, dall’art. 3: il più dimenticato (e sempre più dimenticato, oggi che in Italia nemmeno i cittadini di diverse religioni sono più uguali davanti alla legge: e che se lo ricordino, una buona volta, i bravi giudici, interpreti fedeli dei sondaggi d’opinione!) Nella Costituzione del 1948 – l’unica – è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto l’effettiva partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale del paese: chi può pensare che in questa formulazione non sia contenuto – come il meno nel più – il compito delle Regioni di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la partecipazione delle donne alla vita sociale, culturale ed economica del paese?

3.

Ma, se quel compito era stato dimenticato – si potrebbe argomentare – bene ha fatto l’organo della revisione costituzionale a ribadirlo, redigendo il nuovo Titolo V. Non solo, ma dal fatto indubbio che le disuguaglianze cui pensarono i costituenti scrivendo il 2° comma dell’art. 3 erano quelle economiche e sociali, e non tutte le altre menzionate nel 1° comma, risulterebbe che il comma 7 del 117 aggiunge qualche cosa all’art. 3 – in quanto riferito alle Regioni; si potrebbe dire che rende la normativa più efficace e meglio rispondente ai valori di giustizia quali sono oggi avvertiti nella società: la modernizza.

Con ciò si apre comunque un altro fronte argomentativo. E’ proprio giusto, e necessario, star fermi ad una interpretazione originalista della Costituzione, e invece, ove la si voglia attualizzare, riscriverla? E’ proprio giusto e necessario imbellettare una Costituzione perché non mostri l’età? O non è meglio rifiutare l’originalismo quale criterio di interpretazione costituzionale ed invece proporre e dibatterne interpretazioni ragionate e sensate (come peraltro in Italia è stato sempre

fatto)? Questa mia è posta evidentemente come una domanda retorica, tanto sono certa che la risposta debba essere positiva, e lo sono alla luce di considerazioni non tanto di principio, quanto di efficacia: è impossibile trovare testi così cristallini da bloccare le interpretazioni. La coerenza sistematica e la volontà politica forniscono, rispettivamente agli organi dell'applicazione ed a quelli politici, argomenti più forti di quelli letterali.

Le note vicende applicative della Costituzione riformata ne forniscono un esempio lampante. Dopo la riforma del Titolo V e prima del compimento della revisione dell'art. 51, il Governo presentò ricorso contro una legge della Valle d'Aosta che prevede l'invalidazione di liste formate da candidati di un unico sesso, ed argomentò in Parlamento che il quadro costituzionale allora vigente costituiva "una mera specificazione degli interventi previsti dal comma 2 dell'art. 3 della costituzione. ... [mentre] una volta modificato il quadro normativo attraverso l'imminente approvazione del nuovo testo dell'art. 51 della costituzione, che rinvia ad appositi provvedimenti, potrà ritenersi che le norme oggi impugnate o altre ad esse equivalenti siano conformi al dettato costituzionale, perché solo allora sarà presente la necessaria copertura, allo stato mancante". La volontà politica era chiara, la logica governativa difficilmente apprezzabile, in considerazione per esempio della pregnanza delle innovazioni del 117 e della timidezza di quelle del 51 allora in gestazione.

E difatti la Sentenza della Corte Cost. n. 49 del 13 febbraio del 2003 ha ribaltato quella "logica". E non sulla base di ulteriori nuove disposizioni costituzionali, questo è il punto che voglio ribadire: la revisione del 51 non c'era ancora stata, ma sulla base di argomenti, e della mole di prese di posizioni critiche e di dibattiti seguiti alla promulgazione della famosa (tristemente a parer mio) Sentenza n. 422 del 1995, e protrattisi fin proprio alla vigilia di quel 13 febbraio. Sulla base cioè della "ragione giuridica", quella esecrata dal giacobinismo odierno che vuole bloccare – ora anche sanzionare – le interpretazioni in conflitto con la volontà del legislatore storico. C'è solo da sperare che almeno la Corte Costituzionale continui, in questo paese, ad esercitare questa ratio juris.

Dunque, per tornare al tema e concludere su questo primo punto, quell'obbligo esplicitamente statuito per il legislatore regionale di rimuovere gli ostacoli alla piena parità tra i sessi, non sembra tanto la salutare riaffermazione di un principio, quanto l'effetto di una rassegnazione alla ineffettività delle norme costituzionali: per far sapere che un principio è sempre valido, si ritiene necessario ripeterne la proclamazione, attività di certo meno impegnativa del darsi da fare per attuarlo. Vien fatto di pensare al Manzoni e alle sue "grida".

4.

Consideriamo ora il secondo obbligo statuito dal comma 7 per il legislatore regionale: quello di promuovere la parità di accesso tra uomini e donne nelle cariche elettive (parlando del quale il discorso inevitabilmente si intreccerà con quello sul nuovo art. 51). L'esplicita statuizione di questo obbligo costituisce una riforma dell'ordinamento?

Qui il confronto va operato non più con l'art. 3, ma con l'art. 51 del 1948. Questo, com'è ben noto, statuisce che

"Tutti i cittadini, dell'uno e dell'altro sesso, possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge"

E' o no compresa in esso la (promozione della) parità di accesso alle cariche elettive?

A me sembra sbalorditivo si sia potuto pensare che una formulazione così ricca e insieme precisa avesse bisogno di integrazioni.

In primo luogo in essa si esplicita che 'tutti' significa uomini e donne. (dell'uno e dell'altro sesso, dice la norma. Non c'è scritto "senza distinzione di sesso", c'è scritto: "dell'uno e dell'altro sesso". Come si fa a non cogliere l'enorme differenza?)

In secondo luogo c'è scritto, semplicemente, che "tutti possono accedere alle cariche elettive." Ora, è ovvio che essendo la Costituzione un testo normativo, quel "possono accedere" non è descrittivo,

ma significa “devono poter accedere”, e il ‘potere’ non indica un permesso, ma una capacità. (Se così non venisse intesa, di quella formula – e mi scuso per l’irriverenza – si potrebbe ridere come di quella famosa “Tutti, ricchi e poveri, possono dormire sotto i ponti”). I cittadini dell’uno e dell’altro sesso “possono accedere” solo se si danno le condizioni che quell’accesso consentono. Parte del significato del “vecchio” art. 51 è dunque sicuramente la promozione della parità di accesso. Che è molto più – lo si converrà – della parità di opportunità. La revisione dell’art. 51 (a differenza di quella del 17 che è semplicemente ridondante) contiene dunque sì una aggiunta, ma al ribasso. Ma, si può obiettare, il vecchio 51 non era mai stato interpretato così. E’ vero. Ma non ne discende che si debba perciò avallare una interpretazione errata, o quanto meno insufficiente, e dimentica dei principi e limitarsi a ribadire questi principi, a proclamarli nuovamente: e via con le grida...– invece di discutere, confrontare argomenti e criteri d’interpretazione, ed invece di apporsi all’applicazione dei principi sinora violati.

5.

Quale la conclusione? Questo intervento non ha voluto essere, per lo meno non solo, una dichiarazione d’amore per la Costituzione del 1948.

Ha voluto essere anche una perorazione in favore della ragione giuridica, anch’essa oggi vilipesa. Le biblioteche dei giuristi, ben lungi dal venir mandate al macero dalle faticose due parole del legislatore, è già successo che ci abbiano salvato dalla carica distruttiva che quelle parole possono avere. E se dal legislatore ci vengono parole non distruttive – sì, capita persino oggi, ogni tanto – chiediamoci, prima di plaudire all’innovazione, se il loro senso già non fosse nell’*esprit des loix*, e se, piuttosto, non fosse stata colpevole l’inerzia di chi ad esso non aveva ispirato la propria azione politica ed amministrativa.

E per finire ha voluto essere una messa in guardia. Che parte dell’art. 3 sia stato copiato e incollato dentro il 117 (della revisione del 51 non parlo nemmeno più, tanto la giudico irrilevante) non rende di per sé la strada agevole alle riforme (quelle vere intendo, non le riscritture) che le Regioni intendano fare. Sia perché le riforme, quelle vere, costano e dal centro, prudentemente, si tolgono soldi alle Regioni; sia perché la virulenza dell’attacco in corso alla libertà femminile intesa come autonomia personale (si vedano le vicende delle normative sulla procreazione assistita, sull’affidamento condiviso, sui tempi d’attesa per il divorzio, ecc.) fa legittimamente sospettare della sincerità delle intenzioni di consentire una crescita della libertà femminile intesa come potere pubblico.