

Il lungo cammino dell'eguaglianza di genere nelle istituzioni pubbliche

Marta Cartabia¹

Sommario: 1. Premesse. -2. La strada dell'Assemblea costituente. -3. Il ruolo delle donne all'Assemblea costituente. – 4. La Costituzione e le donne. – 5. Il lungo cammino verso la parità. – 6. Conclusioni.

1. Premesse

In un discorso pronunciato in occasione del trentesimo anniversario della Costituzione italiana, Nilde Iotti affermava:

«è nelle istituzioni che le donne si devono misurare, e nelle istituzioni che devono conquistare quel ruolo e quel peso che, onestamente, non possiamo dire abbiano raggiunto».

Nilde Iotti era convinta che senza questa presenza delle donne nelle istituzioni non vi sarebbe stato un avanzamento verso una reale parità. La sua vita, oltre che le sue parole e la sua azione, dimostrano quanto questa convinzione fosse radicata in lei.

Una convinzione che risale sin all'inizio del suo impegno politico che la portò, dopo una breve esperienza in consiglio comunale, ad essere eletta in Assemblea costituente: Nilde Iotti fu, giovanissima, una delle 21 donne elette in Assemblea costituente.

¹ * Marta Cartabia, professoressa ordinaria di diritto costituzionale – Università L. Bocconi Milano- Presidente emerita della Corte costituzionale. Il contributo riproduce la relazione svolta dalla prof. Marta Cartabia il 4 dicembre 2020 in un evento online, promosso dal Comune di Reggio Emilia, in collaborazione con la Provincia di Reggio Emilia, la Fondazione Nilde Iotti e la Fondazione E35, nell'ambito del percorso legato al Premio Nilde Iotti in occasione del centenario della sua nascita.

2. La strada per l'Assemblea costituente

Invero, per Nilde Iotti, come per molti di coloro che nel giugno del 1946 entrarono nelle aule di Montecitorio che dovevano ospitare l'Assemblea costituente, il cammino dell'impegno politico e sociale non era cominciato con la candidatura nelle liste dei partiti che si erano costituiti nell'immediato dopoguerra, dopo l'esperienza dei Comitati di liberazione nazionale che avevano assunto il ruolo di regolare la vita comune nei giorni successivi al 25 aprile del 1943.

Nilde Iotti aveva alle spalle una storia di impegno sociale nelle associazioni femminili, dove aveva sperimentato la possibilità di un impegno comune, tra formazioni di sinistra e cristiane (UDI e CIF), capace di superare le barriere della contrapposizione teorica e politica. Quella collaborazione nell'impegno sociale fu quasi una prova generale del grande dialogo dal quale nacque la Costituzione italiana, frutto della collaborazione tra le due grandi forze politiche popolari dell'epoca, capace di stemperare le differenze per trovare ciò che, al contrario, poteva unire.

Il grande antefatto dell'Assemblea costituente, in cui molti avevano saggiato il loro impegno pubblico, era stata la fase della liberazione, nel cui ambito le donne avevano dato un grande contributo in un momento così drammatico per la storia d'Italia, un contributo che – come dice ancora nella medesima occasione Nilde Iotti - «ha reso le donne protagoniste della storia».

3. Il ruolo delle donne all'Assemblea costituente

La Costituzione italiana nasce intimamente segnata dal tema della partecipazione delle donne alla vita pubblica. Il 2 giugno 1946, data del referendum con cui il popolo italiano sceglieva la forma di stato, determinando la fine della monarchia e l'inizio della Repubblica italiana, e contemporaneamente eleggevano l'Assemblea costituente, è altresì la data in cui per la prima volta le donne hanno partecipato al voto politico.

In verità, è con la nota sentenza del 25 luglio 1906 del giudice della Corte di appello di Ancona, Ludovico Mortara, che si effettua un primo

tentativo, peraltro destinato allora all'insuccesso a causa del suo annullamento ad opera della Corte di cassazione, di portare le donne – le 10 maestre di Senigallia – ai seggi elettorali². Ma quel tentativo fallì e il 2 giugno 1946 è una data da ricordare perché è stato un voto per la repubblica, ma anche il voto per l'elezione dell'Assemblea costituente, in cui sono entrate a far parte anche 21 donne, per la prima volta nella storia d'Italia. 21 donne, un numero inferiore al 4% dei Costituenti: non molto in termini assoluti, ma moltissimo in termini storici, se si considera che fino a quel momento le donne non avevano mai nemmeno votato.

Il dato è ancora più significativo in rapporto al fatto che ancora nella legislatura attuale la percentuale delle donne elette in Parlamento è di poco superiore al 30%, pur essendo comunque questi dati di gran lunga superiori alle legislature degli anni Novanta, epoca in cui si cominciarono a porre delle misure per favorire la partecipazione femminile nella vita pubblica.

È interessante notare che nel 1946, tutte le maggiori forze politiche avevano una rappresentanza femminile: 9 nella Democrazia cristiana, 9 nel Partito comunista, 2 nel Partito socialista e 1 nel Fronte dell'Uomo Qualunque. I tempi erano maturi per avviare una storia di presenza politica delle donne. A supporto di quel risultato, ebbero sicuramente un ruolo significativo l'associazionismo femminile che faceva riferimento ai partiti politici o alla galassia delle associazioni cattoliche, ma anche la partecipazione in primo piano delle donne alla Resistenza antifascista. Alcune di loro erano giovanissime; la più giovane, Teresa Mattei, del PCI, aveva 25 anni. Per alcune fu un'esperienza che si esaurì in breve tempo, mentre per altre fu l'inizio di una stagione lunga e duratura: tra queste proprio il caso di Nilde Iotti.

La Iotti aveva 26 anni quando fu eletta in Assemblea costituente e risultò la quinta eletta su sei in una circoscrizione che portò all'Assemblea costituente ben due donne su ventuno: l'altra era Teresa Noce, protagonista storica del Partito comunista, risultata la prima

² Per questo episodio, si veda *Il voto alle donne. Le donne dall'elettorato alla partecipazione politica*, Camera dei deputati, Roma 1965, pp. 37 e 155 ss., e N. SBANCO, *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocatessa italiana*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 207-213.

eletta della circoscrizione. Con la Noce, Nilde Iotti condivise anche il compito di partecipare alla Commissione dei 75, quel cenacolo più ristretto di rappresentanti, incaricato di redigere la prima bozza della Costituzione che doveva essere poi discussa dall'Assemblea in seduta plenaria lungo quasi tutto l'arco del 1947. In quell'ambito la Iotti fu assegnata alla prima sottocommissione sui diritti e i doveri dei cittadini, con l'incarico delicatissimo di occuparsi dei temi legati alla famiglia.

Dopo quella prima esperienza, la Iotti rimase sempre in politica.

Nel 1976 Nilde Iotti fu eletta Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati e conservò l'incarico fino alla conclusione della legislatura nel 1979.

Il 20 giugno 1979 Nilde Iotti fu eletta presidente della Camera dei deputati, la prima donna italiana ad assumere quell'incarico, che ricoprì molto a lungo, fino al 1992.

Nel suo discorso di insediamento in quella occasione la Iotti disse:

«vivo quasi in modo emblematico questo momento, avvertendo in esso un significato profondo, che supera la mia persona e investe milioni di donne che attraverso lotte faticose, pazienti e tenaci si sono aperte la strada attraverso la loro emancipazione»³.

In queste parole si percepisce il suo senso della storia: della grande storia d'Italia di cui si scriveva una pagina importante attraverso una tappa significativa della sua storia personale.

Perché una donna arrivasse a ricoprire la presidenza dell'altro ramo del Parlamento dovettero trascorrere quasi trent'anni (2018), quando la presidente Maria Elisabetta Casellati venne eletta Presidente del Senato.

Nel 2016, alla Camera dei deputati, la presidente Boldrini qualche anno fa ha voluto allestire una sala – la «sala delle donne» - per ricordare le prime donne entrate a far parte delle istituzioni della Repubblica italiana attraverso una esposizione dei loro ritratti. Nella sala si trovano, tra le altre, le fotografie delle 21 donne deputate elette all'Assemblea costituente, delle prime sindache elette tra la primavera e l'autunno del

³ [VIII Legislatura della Repubblica italiana / Nilde Iotti / Presidenti / Camera dei deputati - Portale storico](#)

1946, della prima donna che ha assunto la carica di Ministro, Tina Anselmi e della prima presidente della Camera dei deputati, Nilde Iotti. È significativo che tale luogo sia stato istituito proprio alla Camera dei deputati, dove Nilde Iotti, pioniera al vertice delle istituzioni, ebbe a svolgere il Suo importante incarico così a lungo.

Per la Iotti, svolgere un incarico pubblico non era una onorificenza. Non era un traguardo o un trofeo da celebrare e sbandierare. Era un lavoro e una responsabilità.

L'importanza della presenza femminile in posizioni di responsabilità era legata alla possibilità di incidere concretamente sulle condizioni di vita di tutte le donne, a beneficio dell'intera società.

4. La Costituzione e le donne

Date queste premesse non c'è da sorprendersi se la questione femminile e l'eguaglianza dei sessi siano temi che attraversano numerose previsioni della Costituzione italiana.

Quando la Costituzione italiana veniva elaborata la condizione delle donne italiane era spaventosamente arretrata in ogni ambito: nella famiglia, nel lavoro, nelle istituzioni. Ma la presenza delle donne in Assemblea costituente fu determinante. Il risultato fu una Costituzione che, sotto il profilo dell'eguaglianza era per quei tempi, ed è tuttora, molto avanzata, anche se furono necessari molti decenni per iniziare a dare attuazione a quei principi, le cui potenzialità sono ancora tutt'altro che esaurite. Basti ricordare la ricca articolazione dell'art. 3, che affianca all'eguaglianza formale anche l'eguaglianza sostanziale, affermando un principio molto moderno; l'art. 29 in materia di eguaglianza all'interno della famiglia; l'art. 37, che pone il grande tema dell'eguaglianza di genere nel rapporto di lavoro e nei compiti nella famiglia e sul lavoro; l'art. 51, che si occupa dell'accesso delle donne ai pubblici uffici e alle pubbliche funzioni. Ed è su questa disposizione – che riguarda l'accesso agli incarichi pubblici – che mi voglio soffermare un poco.

Il dibattito in Assemblea costituente in merito a questa disposizione fu molto tormentato e, anzi, alcune proposte, di cui rimane traccia nel Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione, intendevano introdurre affermazioni suscettibili di giustificare future limitazioni disposte dalla legge.

In particolare, il testo originario del Progetto, che diventerà l'art. 51 nel testo definitivo, fu presentato in aula corredato da un "inciso" potenzialmente nocivo. Il testo del primo comma recitava:

"Tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizioni d'eguaglianza, conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite dalla legge".

Per l'adempimento delle funzioni pubbliche ogni cittadino ha diritto di disporre del tempo necessario e di conservare il suo posto di lavoro».

Il riferimento alle *attitudini* presentava aspetti fortemente problematici, perché si prestava a giustificare discriminazioni a priori nei confronti delle donne, come comunque accadrà almeno a proposito dell'accesso alla magistratura, alle forze di polizia, alla carriera prefettizia. La concorde reazione delle costituenti non si fece attendere e l'espressione venne eliminata.

Merita di essere ricordato l'intervento, il 22 maggio 1947, dinanzi a tutta l'Assemblea, di Maria Federici (DC) a difesa dell'emendamento che aveva presentato in cui si chiedeva di sopprimere le parole «conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite dalla legge». Nella stessa seduta, l'emendamento fu approvato in parte:

«Onorevoli colleghi, noi donne di tutti i settori dell'Assemblea abbiamo colto un'intenzione particolare nell'articolo 48 [il futuro articolo 51], e cioè che si volesse limitare alle donne la possibilità di accedere ai pubblici uffici o alle cariche elettive [...]. Poiché le attitudini non si provano se non con il lavoro, escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli. Ma evidentemente qui c'è l'idea di creare una barriera nei riguardi delle donne. [...] Onorevoli colleghi, se vogliamo fare una Carta costituzionale veramente democratica dobbiamo abolire, una

volta per sempre, ogni barriera e ogni privilegio che tenda a spingere le donne verso settori limitati»⁴.

È interessante notare che proprio sul tema che qui ci interessa – il ruolo delle donne nelle cariche pubbliche – i Costituenti erano stati particolarmente esitanti, più cauti, più dubbiosi rispetto ad altri ambiti, legati ad esempio alla famiglia, al lavoro, alla maternità.

La mentalità generale era fortemente legata all'idea che alcuni tipi di lavoro o di funzioni pubbliche non fossero adatti alle donne. Si tocca qui il grande tema degli stereotipi di genere, per cui alcuni lavori sono tuttora considerati a vocazione femminile e altri a vocazione strettamente maschile.

Pensate, ad esempio, che fino al 1983 vigeva una legge che vietava agli uomini di insegnare alla scuola materna (appunto, materna) e anche di accedere alle scuole di formazione per quel tipo di insegnanti. Fu la Corte costituzionale, con la sentenza n. 173 del 1983 ad eliminare tale divieto.

All'opposto, moltissime funzioni pubbliche sono state a lungo precluse alle donne: dalla magistratura alla polizia, dalla carriera militare a quella prefettizia.

In ogni caso, all'esito del dibattito su quello che sarebbe divenuto il futuro articolo 51 della Costituzione, almeno da un punto di principio, la Costituzione eliminò le barriere formali per l'ingresso delle donne nelle cariche pubbliche.

Se ci immedesimiamo nello spirito dell'epoca, affermare l'eguaglianza formale nell'accesso delle donne alle cariche pubbliche costituiva un grandissimo passo avanti, poiché fino al 1919 le donne non potevano in assoluto svolgere alcun tipo di ufficio pubblico e come abbiamo visto fino al 1946 le donne non potevano nemmeno votare.

La legge 17 luglio 1919 n. 1176, recante *Norme circa la capacità giuridica della donna*, che ammetteva le donne all'esercizio delle professioni ed agli impieghi pubblici, conteneva comunque forti limitazioni: l'art. 7 affermava che dovevano rimanere «esclusi soltanto, se non vi siano ammesse espressamente dalle leggi, quelli che

⁴ *Assemblea costituente. Discussioni in Aula* (d'ora in poi AC, A), Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1947, 4170.

implicano poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato secondo la specificazione che sarà fatta con apposito regolamento».

Alla data di entrata in vigore della Costituzione, la legislazione vigente conteneva, dunque, un'ampia serie di limitazioni e ciò significava che alle donne erano preclusi almeno la politica, la magistratura e la polizia e l'esercito. In quel contesto, dunque, parlare di parità nell'accesso agli uffici pubblici da parte della legge fondamentale equivaleva ad introdurre un grandissimo cambiamento.

In relazione agli incarichi pubblici – politici, giudiziari, militari, amministrativi – la Costituzione richiedeva alla legge di essere “cieca”, “*sex-blind*”: la legislazione non doveva tenere in considerazione in alcun modo la differenza di sesso, nemmeno peraltro per disporre norme di favore o azioni positive, che rispondono a una sensibilità molto più vicina ai giorni nostri, recepita nel testo costituzionale nel 2003 con una modifica dell'art. 51, che ora è integrato dal principio in base al quale «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Al momento dell'approvazione della Costituzione il problema delle misure positive o promozionali non si poneva neppure e fu un grande passo avanti decidere di dedicare una apposita disposizione all'eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

5. Il lungo cammino verso la parità

Affermati i principi di eguaglianza e non discriminazione in Costituzione, in realtà rimaneva moltissimo lavoro da fare. L'eguaglianza fu affermata e scolpita nel testo costituzionale, ma l'attuazione di quel principio richiese tempo e avvenne con uno sviluppo graduale.

L'ordinamento giuridico era disseminato di norme discriminatorie e di disposizioni che escludevano le donne dall'esercizio di molte funzioni pubbliche.

Facciamo due esempi.

Per quanto riguarda la polizia, il primo passo fu compiuto solo più di dieci anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, con la creazione del Corpo di Polizia femminile con la legge n. 1083 del 1959 che, mentre segnava l'ingresso delle donne nell'esercizio delle funzioni di ordine pubblico, circoscriveva i loro compiti in ambiti riguardanti donne e minori, e le costituiva come un corpo separato e distinto dagli altri. Le donne potevano occuparsi solo di donne e di bambini.

Il grande cambiamento avvenne nel 1981, con la legge n. 121 che, nell'istituire la nuova polizia di Stato, sciolse il Corpo di polizia femminile e lo fece confluire nei ruoli generali con parità di attribuzioni, funzioni, trattamento economico e progressione in carriera. Quella legge rimosse gli ostacoli giuridici alla effettiva parità delle donne nel servizio di Polizia e simbolicamente marcò la fine dell'eguaglianza condizionata alle attitudini di genere.

Per quanto riguarda l'accesso alle donne in magistratura la strada fu ancora più lenta e complicata.

Passarono quindici anni dall'entrata in vigore della Costituzione perché il Parlamento approvasse la legge n. 66 del 9 febbraio 1963, che consentì l'accesso delle donne a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura. Nel 1965 le prime 8 donne vinsero il primo concorso a cui furono ammesse, come bene sa l'onorevole Violante.

Il terreno era stato preparato dalla Corte costituzionale che con la sentenza n. 33 del 1960 aveva affermato che *“la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa, non può comportare, cioè, un trattamento diverso degli appartenenti all'uno o all'altro sesso davanti alla legge”*. Ma anche questa semplice affermazione non fu una conquista facile: solo qualche anno prima la Corte costituzionale (sentenza 56 del 1958) aveva detto il contrario, sulla base di una cultura che riteneva le donne naturalmente poco adatte e idonee al “giudicare”, troppo umorale, emotive e sentimentali per una attività che richiedeva l'esercizio della pura razionalità.

Oggi la magistratura è una carica al femminile, come l'insegnamento. Secondo i dati ISTAT già da diversi anni, il numero delle donne in magistratura ha superato quello degli uomini, anche se nelle posizioni di vertice i numeri sono all'opposto.

6. Conclusioni

Avevamo introdotto queste considerazioni con un pensiero di Nilde Iotti che sottolineava quanto fosse decisiva la presenza delle donne nelle istituzioni:

«è nelle istituzioni che le donne si devono misurare, e nelle istituzioni che devono conquistare quel ruolo e quel peso che, onestamente, non possiamo dire abbiano raggiunto».

La storia della nascita della Costituzione e la storia personale di Nilde Iotti a servizio delle istituzioni comprovano la veridicità di quella intuizione.

Certo le istituzioni e la società, le leggi e la cultura debbono sempre agire in sinergia perché determinati cambiamenti possano davvero attecchire e radicarsi nella effettività della vita delle persone. Come abbiamo visto, i principi costituzionali sono stati attuati nel tempo e non senza difficoltà. Ma quel richiamo della Iotti a misurarsi nella vita delle istituzioni è innanzitutto un richiamo rivolto alle donne; un richiamo a non ritrarsi davanti alle responsabilità: con stile, con classe, ma anche con tenacia come l'esperienza personale della Presidente Iotti testimonia anche agli uomini e alle donne di oggi.