

## 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 1946<sup>1</sup>, 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-

---

<sup>1</sup>L'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 sovranazionali<sup>2</sup>.

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-

---

<sup>2</sup>D'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'eguaglianza<sup>3</sup> 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»<sup>4</sup>, 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 evidenza<sup>5</sup>.

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 famiglia<sup>6</sup>. 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

---

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

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

<sup>5</sup> 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.*

<sup>6</sup> 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).

2001<sup>7</sup> – 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»<sup>8</sup>. 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»<sup>9</sup>.

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-

<sup>7</sup> Su cui vedi *infra* cap. IV.

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

<sup>9</sup> *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»<sup>10</sup>.

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»<sup>11</sup>, 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 Costituzione<sup>12</sup>, 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 costituzionale<sup>13</sup>.

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

---

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

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> In tema vedi L. PATRUNO, *L'elasticità della Costituzione*, Torino, 2012.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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 eguaglianza<sup>15</sup>.

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»<sup>16</sup>, 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»<sup>17</sup>, 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»<sup>18</sup>. 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 esplorare<sup>19</sup> 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-

---

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

<sup>16</sup> F. RESCIGNO, *op. cit.*, 12.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 rappresentanza<sup>20</sup>. 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»<sup>21</sup>.

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 costituzionale<sup>22</sup>, intesa come metodo, e alla necessa-

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 "politicamente" 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.

<sup>22</sup> 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.; A. LONGO, *Tempo, interpretazione, Costituzione*. Vol. 1 *Premesse teoriche*, Napoli, 2016

ria elasticità delle diverse possibili soluzioni interpretative dei casi costituzionali<sup>23</sup>; 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'entrata in vigore 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 donne<sup>24</sup>.

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-

---

<sup>23</sup> 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».

<sup>24</sup> 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 materia<sup>1</sup>. 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 totalitari<sup>2</sup>, nonché al dramma dei conflitti mondiali che ne

---

<sup>1</sup>Per 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.

<sup>2</sup>Lo 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 individualistica<sup>3</sup>, 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»<sup>4</sup>.

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 astrattezza<sup>5</sup>. 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»<sup>6</sup>. 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 contemporaneo<sup>7</sup>.

---

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

<sup>3</sup> 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?».

<sup>4</sup> M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle Costituzioni moderne*, cit., 134.

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

<sup>6</sup> M. FIORAVANTI, *op. ult. cit.*, 134.

<sup>7</sup> 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 richiedono<sup>8</sup>. Inoltre, anche attraverso l'introduzione del principio d'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.<sup>9</sup>.

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.

<sup>8</sup>In 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.

<sup>9</sup>Senza 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.

ad apprestare gli strumenti necessari ad assicurare l'effettività dei diritti, impegnando la Repubblica «a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che nei fatti limitano la libertà e l'uguaglianza di tutti i cittadini e che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

L'eguaglianza sostanziale non rappresenta però l'unica novità collocabile nel solco del costituzionalismo contemporaneo, poiché ad essa si accompagnano anche le novità presenti nel suo comma 1. La nuova stagione dell'eguaglianza inaugurata dalla Costituzione repubblicana non è rappresentata, infatti, dal solo fatto che in essa si completa il tradizionale disegno dell'eguaglianza formale con l'eguaglianza sostanziale, che si propone di rimuovere le diseguaglianze di fatto e di realizzare la giustizia sociale. Un'altra novità è rappresentata anche dal fatto che, nel comma 1 dell'art. 3 Cost., l'eredità liberale – rappresentata dalla vocazione universalista dell'eguaglianza formale – viene racchiusa nel più ampio contesto del riconoscimento del valore della pari dignità sociale di ogni individuo, provvedendo per il tramite di quest'ultima, come si tenterà di evidenziare nelle pagine che seguono, a mettere in comunicazione l'una, l'eguaglianza formale, con l'altra, l'eguaglianza sostanziale; l'universale, quindi, con il particolare, e a ricomporre infine entrambe in un disegno unitario che finisce con il creare un *unicum* del tutto inedito.

È innegabile, infatti, come afferma Paladin, proprio quella «molteplicità dei contenuti»<sup>10</sup> dell'eguaglianza così come concepita dal nostro Costituente che, all'interno dello stesso art. 3 Cost., colloca «quattro distinte figure positive dell'eguaglianza»<sup>11</sup>, pur trattandosi di «aspetti di un solo vastissimo disegno»<sup>12</sup> e cioè, oltre alla classica disposizione dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, la formulazione «curiosa e nuovissima»<sup>13</sup> della pari dignità sociale che a questa si affianca e gli appositi divieti di particolari distinzioni – di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Nonché, infine, quell'eguaglianza “di fatto” che la Repubblica si impegna a conseguire secondo l'art. 3, comma 2, Cost.

L'eguaglianza presente nel nostro testo costituzionale è un'eguaglianza, dunque, ben più complessa rispetto al passato e certamente ben più ricca di tutte quelle implicazioni che la Corte costituzionale non tarderà a disvelare nella sua successiva giurisprudenza. A partire dalla più semplice trama dell'art. 3 Cost. il

<sup>10</sup> L. PALADIN, *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., 519.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 520.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

giudice costituzionale sarà in grado di declinare il principio nello strumento della ragionevolezza<sup>14</sup> così come nelle azioni positive, nel divieto di discriminazioni formali e di discriminazioni alla rovescia, riuscendo quindi a trarre da pochi principi «tutta la gamma degli strumenti dell'eguaglianza»<sup>15</sup>.

Tale caratterizzazione polisemica dell'eguaglianza mostra infine con chiarezza che è certo vero quanto già da altri affermato e cioè che non solo per i diritti, ma anche per il principio d'eguaglianza è possibile distinguere varie stagioni. Certamente quella dell'eguaglianza di fronte alla legge, dell'eguaglianza cioè «indifferente o cieca (*blind*) ad ogni diversità»<sup>16</sup>, è oggi una stagione superata, espressione di un'epoca ormai trascorsa nella quale si era ritenuto che garanzia sufficiente per i diritti, come si è provveduto ad evidenziare, fosse rappresentata dalla vocazione uniformante di una legge generale e astratta, frutto della scelta operata dalle assemblee rappresentative.

## 2. "Pari dignità sociale" ed "eguaglianza" davanti alla legge "senza distinzioni di sesso" nelle scelte dei Costituenti

Da quanto sin qui evidenziato appare chiaro come proprio «l'unione tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale è la vera forza del principio di eguaglianza» e come proprio tale unione abbia «consentito lo sviluppo e l'evoluzione stessa di tale principio»<sup>17</sup>. Affermazione questa certamente tanto più

---

<sup>14</sup> *Ex multis*, L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir., Agg.*, I, Milano, 1997, 808 ss.

<sup>15</sup> M. CARTABIA, *Riflessioni in tema di eguaglianza e non discriminazione*, in M. D'AMICO-B. RANDAZZO, *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 416.

<sup>16</sup> E. PALICI DI SUNI PRAT, *Il principio di eguaglianza nell'Unione europea*, in A. LUCARELLI-A. PATRONI GRIFFI, *Dal trattato costituzionale al trattato di Lisbona*, Napoli, 2009, 257.

<sup>17</sup> F. RESCIGNO, *op. cit.*, 14. Per una ricostruzione delle diverse "ipotesi relazionali" tra commi 1 e 2 dell'art. 3 Cost., vedi B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, 33-45. Vedi anche A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, in particolare 261 ss. Secondo quest'ultimo A. (*Ibidem*, 270) il senso dell'eguaglianza può essere rappresentato attraverso «un'immagine "integrata", costruita non sulla coppia eguaglianza formale/eguaglianza sostanziale come blocchi distinti, alternativi, se non addirittura radicalmente contrapposti, ma su una linea di progressione». Tra coloro che valorizzano il collegamento tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale vedi, tra gli altri, anche F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in *costituzionalismo.it*, 3/2017, oltre agli scritti già citati dello stesso A. In tema vedi inoltre L. GIANFORMAGGIO, *Politica della differenza e principio di uguaglianza: sono veramente incompatibili?*, in *Lav. Dir.*, 2, 1992, 187 ss.; ID., *Eguaglianza e differenza: sono veramente incompatibili?*, in G. BONACCHI-A. GROPPI (a cura di), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Roma-Bari, 1993, 214 ss.; ID., *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it.*, 1996.

vera, come si provvederà ad evidenziare nel prosieguo della trattazione, proprio con riferimento all'eguaglianza senza distinzioni di sesso. Come si è poc'anzi affermato tale unione appare in realtà già implicata, al di là di quelli che saranno i successivi sviluppi interpretativi, nel riferimento alla pari dignità sociale quale elemento in grado di mettere in comunicazione i commi 1 e 2 dell'art. 3 Cost.

Al fine quindi di comprendere il significato e le possibili implicazioni, teoriche e pratiche, del riferimento alla pari dignità sociale appare in primo luogo necessario muovere dall'esegesi del testo dell'art. 3 Cost. Tale esegesi non può trascurare proprio la circostanza che nella prima parte del comma 1 dell'art. 3 Cost. siano presenti in effetti due distinti riferimenti e cioè, secondo l'ordine con il quale vengono menzionati, la pari dignità sociale e l'eguaglianza davanti alla legge. Attraverso la ricostruzione del significato della prima espressione, anche sulla base dei lavori preparatori nell'Assemblea costituente, risulta chiaro come anche il richiamo alla pari dignità sociale presente nel comma 1 dell'art. 3 Cost., pur non essendo stato oggetto di univoche letture, rappresenti uno dei frutti più maturi del superamento della tradizione individualistica. Essa esprime infatti la volontà di rottura con il recente passato e di superamento dell'ideologia liberale, rappresentando l'aspirazione all'affermazione di un'eguaglianza non più solo formale ma anche "sociale", quale finalità dell'allora nascente Stato democratico.

Partendo dunque dall'analisi testuale del comma 1 dell'art. 3 Cost. la pari dignità sociale precede l'eguaglianza davanti alla legge nella formulazione dell'articolo. Tale precedenza non è tuttavia solo "topografica" ma ha un valore anche sostanziale poiché il riferimento alla pari dignità sociale – secondo chi per primo lo ha ritenuto meritevole di riflessione e di analisi<sup>18</sup> – finisce per rovesciare il significato storicamente attribuito all'eguaglianza formale e per superarlo, fornendo al principio egualitario «un contenuto pieno di implicazioni sostanziali»<sup>19</sup>. D'altro canto, se si ritiene, come è stato autorevolmente affermato, che il rispetto della dignità umana implichi «la tutela dell'elementare, ma indisponibile, diritto di chiunque ad essere trattato come uomo, da uomini suoi pari, quale che sia il rapporto sociale nel quale esso si venga a trovare»<sup>20</sup>, è evidente che il riferimento al riconoscimento di una pari dignità costituisca in certo modo la

---

<sup>18</sup> Si deve infatti a Gianni Ferrara la valorizzazione della locuzione "pari dignità sociale" che fino a quel momento era stata trascurata o interpretata in un senso che ne aveva sicuramente limitate tutte le potenzialità espressive. Vedi G. FERRARA, *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, Tomo II, Milano, 1973, 1087-1106.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 1091.

<sup>20</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1990, 47.



premessa logica, il «presupposto assiologico»<sup>21</sup> per l'affermazione del principio di eguaglianza e del vincolo che esso pone nei confronti del legislatore<sup>22</sup>.

Peraltro, va ricordato come il riferimento alla pari dignità sociale all'interno della Costituzione del 1948 non sia l'unico riferimento alla dignità in essa presente, pur non trovando posto all'interno della Costituzione in una disposizione esplicita, come avviene in particolare nel *Grundgesetz* tedesco<sup>23</sup>. Il valore della dignità viene infatti espressamente richiamato oltre che nell'art. 3 Cost. – e oltre a ritenersi indubbiamente sotteso alla formulazione dell'art. 2 e alla centralità della persona in esso riconosciuta<sup>24</sup> – nell'art. 36 Cost., nel quale si afferma il diritto del lavoratore ad avere una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e

---

<sup>21</sup> Così L. SITZIA, *Pari dignità e discriminazione*, Napoli, 2011, 9.

<sup>22</sup> Dunque, secondo questa lettura, la pari dignità sociale richiamata nell'art. 3 sembra caratterizzarsi soprattutto per la sua dimensione relazionale poiché affermare la pari dignità sociale non significa nient'altro che affermare *il diritto di ciascuno di poter scegliere liberamente il proprio ruolo nella società*. Il significato attribuito da Pace alla locuzione *pari dignità sociale* è però innegabilmente riduttivo. Secondo Pace infatti, tutela della dignità umana e tutela dell'onore vengono ad identificarsi nel nostro sistema costituzionale, «in quanto, tutelando il proprio onore, l'uomo d'oggi altro non fa che tutelare la propria capacità di rivestire tutte le funzioni e tutti i ruoli nei quali la società politica e civile si articola; e rivendica, quindi, il diritto di essere riconosciuto moralmente “degno”, al pari di tutti gli altri, di interessare i più svariati rapporti sociali col solo limite dei concreti requisiti attitudinali e del possesso della capacità giuridica». A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 47-48. La tutela della pari dignità si pone così come limite di diritti privati e di pubblici poteri, ancorché costituzionalmente previsti. Tale interpretazione non è però la sola che sia stata fornita nel corso del tempo rispetto ad un riferimento che sembra quanto meno lambire la filosofia e la cui consistenza effettiva può ritenersi, almeno in parte, mutevole e in costante evoluzione in relazione all'evolvere della realtà sociale e del contesto culturale nel quale essa si colloca.

<sup>23</sup> Il principio della dignità trova infatti riconoscimento proprio nell'art. 1 Cost. tedesca nel quale si afferma che «la dignità della persona è intangibile. Al suo rispetto e alla sua protezione è vincolato l'esercizio di ogni potere statale. Il popolo tedesco riconosce pertanto i diritti umani inviolabili e inalienabili come fondamento di ogni Comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo». Analogo riconoscimento esplicito ha inoltre la dignità all'interno della Carta di Nizza del 2000, sia nel Preambolo che nel successivo art. 1. Tuttavia, secondo G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona. Intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007*, in *rivistaic.it*, 14 marzo 2008, «sia che la dignità trovi posto nella Costituzione per mezzo di una disposizione esplicita, come avviene ad esempio nella Costituzione tedesca, in quella portoghese e in quella spagnola (e in tante altre), sia che la stessa sia un implicito presupposto della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, come avviene nella Costituzione italiana, il punto fondamentale è che la sua intangibilità enterebbe in contraddizione con l'essere considerata frutto di una volizione soggettiva, fosse anche del potere costituente».

<sup>24</sup> Cfr. *Ibidem*, secondo il quale infatti la dignità possiede «un plusvalore, in quanto è il cuore del principio personalista, che, assieme a quello egualitario, sorregge il grande edificio del costituzionalismo contemporaneo».

alla sua famiglia un'*esistenza libera e dignitosa*; nell'art. 41 Cost., in base al quale l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla *dignità umana*; infine nell'art. 48 Cost. nel quale si collega la possibilità di limitare il diritto di voto ai casi di *indegnità morale* indicati dalla legge<sup>25</sup>. In tutti i casi, come è evidente, si pone il problema di dare un contenuto sostanziale ad un'espressione ritenuta "ambigua" e della quale appare difficile ricostruirne l'esatto significato<sup>26</sup>.

Cionondimeno il richiamo alla dignità all'interno del testo della Costituzione richiede di essere preso in considerazione dall'interprete e attentamente valutato al fine di ricavarne un significato possibile e coerente con il contesto nel quale esso trova collocazione. In altri termini, potendo scegliere da un lato, tra la negazione di qualunque valore – se non quello meramente filosofico ad esso ascrivibile – tra il collocare, dunque, la dignità presente in Costituzione in una dimensione "pregiuridica", o anche ritenerla quale semplice orpello che non rappresenterebbe in quest'ottica altro che "un di più"<sup>27</sup> del quale l'interprete potrebbe fare a meno; dall'altro, attribuire ad essa un significato sia pure attraverso una ricostruzione esegetica affatto scontata, sembra preferibile quest'ultima opzione, definendo un significato che ne rispetti la coerenza sistematica all'interno dell'art. 3 Cost., considerato con riferimento sia al primo che al comma 2 e al testo costituzionale nel suo complesso.

### ***3. La pari dignità sociale nei dibattiti in seno all'Assemblea Costituente***

Partendo da tale premessa non si può certo negare che nei Costituenti sia stata avvertita con forza l'esigenza di richiamare, attraverso il riferimento al

---

<sup>25</sup> Oltre a tali espresi riferimenti alla dignità presenti nella Costituzione va evidenziato come in altre disposizioni essa risulti quanto meno presupposta. Ciò accade ad esempio negli artt. 13, comma 4; 22; 27, comma 3; 32 comma 2; 38; 54 e, infine, nella XIV disp. Trans. del testo costituzionale. Sul punto vedi tra gli altri M. RUOTOLO, *Appunti sulla dignità umana*, in *Dereitos Fundamentais et justiça*, 11/2010, 133. Secondo l'A. inoltre il riferimento alla *indegnità morale* di cui all'art. 48 Cost. appare un dato volto a suffragare l'idea che la dignità non debba essere disgiunta dal merito e che, oltre alla dignità intesa come "dote", sia presente nella Costituzione la dimensione della dignità intesa come "prestazione", come risultato da raggiungere nel processo di autodeterminazione o di autorealizzazione di ciascuno, prospettive queste, secondo l'A., non inconciliabili.

<sup>26</sup> Per una ricostruzione dei significati, spesso riduttivi, attribuiti alla pari dignità sociale, in specie da parte dei primi commentatori vedi A. CELOTTO, *Sub. art. 3, 1° comma Cost.*, cit., 72.

<sup>27</sup> P. ROSSI, *Lineamenti di diritto penale costituzionale*, Palermo, 1953, 38.

principio di dignità, la centralità dell'individuo e che l'inserimento del riferimento alla dignità non rappresentasse all'epoca certo "un di più", ma segnasse piuttosto uno spartiacque rispetto al passato, pur non avendo piena consapevolezza degli effetti che tale riconoscimento avrebbe in seguito prodotto<sup>28</sup>. Tale atteggiamento appare confermato dal fatto che diversi sono i richiami al principio di dignità nel testo elaborato dalla Prima sottocommissione e messo in discussione nella seduta dell'11 settembre del 1946<sup>29</sup>. In particolare, il riferimento alla dignità dell'uomo è presente sia nell'art. 1 che nell'art. 2 del testo presentato dai relatori La Pira e Basso, frutto di un compromesso reso necessario proprio dalla distanza emersa nelle sedute precedenti tra coloro che intendevano affermare l'esistenza di diritti naturali – da cui si faceva discendere, in particolare da parte di Dossetti, la precedenza dell'individuo rispetto allo Stato – e quanti ritenevano invece che i diritti fossero frutto di una conquista storicamente situabile attraverso la lotta degli individui per la libertà<sup>30</sup>.

Nell'art. 1 del testo presentato quindi in Prima sottocommissione l'11 settembre si legge infatti che «la presente Costituzione, al fine di assicurare l'au-

---

<sup>28</sup> Vedi in questo senso A. CELOTTO, *op. ult. cit.*, 72.

<sup>29</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, Atti della Commissione per la Costituzione – I Sottocommissione*, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1971 (citato in seguito come *Atti Cost.*), seduta di mercoledì 11 settembre 1946, 333-342.

<sup>30</sup> In particolare nella seduta della Prima sottocommissione del 9 settembre 1946 (vedi *Atti Cost., seduta di lunedì 9 settembre 1946*, 315-324) La Pira ritiene di anteporre un Preambolo alla Costituzione nel quale siano indicati i «diritti originari e imprescrittibili dell'uomo» la cui tutela è il fine della Costituzione. Per La Pira è infatti necessario che vi sia una dichiarazione dei diritti non solo in omaggio alla tradizione ma per sancire la rottura rispetto al passato fascista che «con l'affermazione dei diritti riflessi, e cioè della teoria che lo Stato è la fonte esclusiva del diritto, negò e violò alla radice i diritti dell'uomo». Se i Costituenti si trovano tutti in accordo rispetto alla necessità di contrapposizione al fascismo, l'accordo sembra però venir meno con riferimento alla definizione delle basi filosofiche che dovrebbero ispirare la nuova Costituzione. All'impostazione di La Pira che fa appello ai diritti naturali dell'uomo e alla trascendenza della derivazione dei diritti stessi si oppongono infatti sia Togliatti che altri Costituenti in ragione del fatto che la Costituzione non deve esprimere alcuna ideologia, in particolare religiosa. Alla visione che certamente per La Pira scaturiva da un profondo convincimento religioso si oppone così quella di Lombardi secondo il quale infatti «i diritti non sono venuti dall'alto ma sono stati strappati dalle rivoluzioni, dalle guerre e dal sangue versato dagli uomini». Per Dossetti, al contrario, un'ideologia comune ci deve essere e deve essere rappresentata dal principio antifascista che affermi l'anteriorità dello Stato. Al termine della seduta l'on. Dossetti presenta un ordine del giorno in cui si afferma la precedenza della persona rispetto allo Stato e la socialità delle persone. Nella successiva seduta del 10 settembre si decide però di non ripresentare l'ordine del giorno ma di arrivare ad una elaborazione dei primi due articoli della Costituzione che sia il frutto dell'accordo raggiunto dai due relatori La Pira e Basso in particolare sull'autonomia della persona umana e sulla socialità (Vedi *Atti Cost.*, 23-29).

tonomia e *la dignità della persona umana* e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale, riconosce e garantisce i diritti inalienabili e sacri dell'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali nelle quali esso organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona»<sup>31</sup>. Il riferimento alla dignità è inoltre presente nell'art. 2, approvato in Prima Sottocommissione nella stessa seduta. In questo articolo infatti i Costituenti, dopo aver dichiarato al comma 1 che «gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono eguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale», specificano al successivo comma che «è compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'eguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della *piena dignità della persona umana* ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa»<sup>32</sup>.

Come è noto, tali riferimenti alla dignità, inizialmente presenti nella prima parte del Progetto di Costituzione, furono oggetto di un progressivo “sfrondamento” che, tuttavia, come si è a ragione ritenuto, non corrispondeva certo alla volontà di eliminare il riferimento sostanziale al valore della dignità. Nella Costituzione, al contrario, permane «un'immutata ispirazione ad essa, riconosciuta come un valore centrale dell'ordinamento italiano anche laddove non si rintracci un esplicito riscontro letterale»<sup>33</sup>. In definitiva, il compromesso tra le diverse componenti presenti all'interno della Costituente è da ricercarsi più sulla forma che sulla sostanza poiché appare indubbio, anche dalle parole di alcuni suoi esponenti, che intento comune sia stato, in ogni caso, proprio quello di proteggere e tutelare la dignità, l'autonomia e i diritti dell'uomo<sup>34</sup>.

Tale comune volontà di tutela sembra in effetti emerge proprio con riferimento alle tappe che hanno contrassegnato l'elaborazione di quello che nella stesura finale della Costituzione sarebbe divenuto l'art. 3, comma 1, Cost. ed

---

<sup>31</sup> *Atti Cost.*, 11 settembre, 333.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Così A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Gerarchie costituzionali*, Napoli, 2012, 72, anche se deve riconoscersi che quella che diverrà infine la pari dignità sociale non ha la stessa centralità affermata dalla dottrina tedesca a proposito della *Würde des Menschen* di cui all'art. 1 del G.G., centralità che infatti «riposa su basi ben diverse, ed essenzialmente sul fondamento quasi-giuridico del principio, e sul suo essere pietra angolare di una struttura costituzionale nata e “pensata” per opporsi ad un'esperienza storica caratterizzata proprio dal suo essere stata il “tempo della disumanità”». Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 197-198.

<sup>34</sup> Come appare evidente nelle parole lucidamente espresse dall'onorevole Moro nel corso della seduta del 13 marzo del 1947. Vedi *Atti Cost.*, 13 marzo 1947, 368-376.

in esso il riferimento alla pari dignità sociale che, nella originaria elaborazione ad opera di La Pira e Basso in Prima Sottocommissione è inizialmente rappresentato, nell'art. 2 del Progetto, dall'*eguale trattamento sociale*.

Proprio nel corso delle discussioni in Prima Sottocommissione, in particolare gli onorevoli Mastrojanni e Lucifero evidenziano però come l'espressione «hanno diritto ad eguale trattamento sociale» sia formulazione poco chiara; in particolare secondo Lucifero, il trattamento sociale sarebbe già compreso nell'eguaglianza di fronte alla legge, dunque si tratterebbe di una terminologia per lo meno superflua<sup>35</sup>. Anche secondo l'on. Caristia l'espressione è tale da prestarsi a dubbi ed equivoci. In difesa del riferimento all'*eguale trattamento sociale* si schierano però sia esponenti della sinistra che Costituenti cattolici. In particolare, secondo Togliatti con le parole richiamate si vuole esprimere la tendenza della nuova Costituzione «ad incanalare lo sviluppo della nostra società verso una maggiore eguaglianza»<sup>36</sup>. Si tratta proprio di quello spirito che l'esponente del partito comunista vorrebbe alitasse nella nuova Costituzione. Lo stesso relatore Basso interviene proprio per chiarire ulteriormente quanto già Togliatti aveva provveduto ad anticipare e cioè il nesso che lega eguaglianza formale ed eguaglianza sociale. Secondo Basso non è sufficiente per affermare uno Stato democratico l'eguaglianza puramente formale, «caratteristica della vecchia legislazione», ma è necessario infatti che, sia pur in forma di direttiva indicata al legislatore e non quale norma concreta di pratica applicazione, si evidenzi che «l'essenza dello Stato democratico consista nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale». Si tratta così per Basso di indicare al futuro legislatore il «solco» nel quale egli dovrà camminare, e tale solco è proprio l'eguaglianza sociale, «finalità cui la democrazia tende»<sup>37</sup>.

A fronte delle parole di Togliatti e Basso anche chi, come Lucifero, si era dimostrato più scettico nei confronti dell'inserimento del riferimento all'eguale trattamento sociale nella Costituzione, pur rimanendo fermo nella critica alla formulazione prescelta, si dichiara d'accordo con il concetto espresso dai due Costituenti. Significative, inoltre, le parole di Moro a fronte della critica espressa da Caristia, secondo il quale dal punto di vista giuridico si tratterebbe di un diritto privo di qualsiasi garanzia. Per Moro infatti in questa materia il voler definire il senso rigorosamente giuridico non può essere attuabile senza rinunciare ad una dichiarazione di affermazione «della *tendenza progressiva*

---

<sup>35</sup> *Atti Cost.*, 11 settembre 1946, 337.

<sup>36</sup> *Ibidem*, 338.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

che deve avere la democrazia italiana nell'attuale momento». Dunque, per l'esponente cattolico, parlare del diritto ad un eguale trattamento sociale significa voler mettere in luce «il *carattere dinamico* che deve avere lo Stato democratico». Un carattere che è poi espresso nella seconda parte dell'articolo nella quale si afferma che compito dello Stato e della società è quello di eliminare gli ostacoli che impediscono il raggiungimento della piena dignità umana e del suo completo sviluppo<sup>38</sup>.

Di fronte a tali ulteriori spiegazioni gli onorevoli Cevolotto e Lucifero si dichiarano favorevoli al concetto, pur se continuano a rimanere contrari alla forma; in particolare Cevolotto ritiene che l'espressione manchi della necessaria chiarezza. Al termine della seduta l'articolo verrà però infine approvato venendo del pari respinte tutte le proposte di aggiunte e modifiche presentate nel corso della seduta.

#### 4. Dall'«eguale trattamento sociale» alla «pari dignità sociale»

Sulla base di quanto emerge quindi dalle discussioni all'interno della Prima Sottocommissione, nel corso della seduta dell'11 settembre 1946, è evidente che intento dei Costituenti sia quello di affermare il superamento dell'eguaglianza solo formale di matrice liberale. In qualche modo si potrebbe quindi ritenere che, se pure essa non viene negata, finisce tuttavia con l'assumere un significato più ampio di quello tradizionale e tale da legarla inscindibilmente all'«eguaglianza sociale» che è lo spirito nuovo che dovrebbe animare la Costituzione segnando il percorso – «il solco», secondo le parole di Basso – del legislatore futuro e attraverso il quale potrà affermarsi la democrazia. In questa prospettiva è chiaro quindi come nella volontà dei Costituenti l'eguaglianza formale, già presente nelle Costituzioni liberali, non sia più sufficiente. Come è stato affermato, infatti, in epoca liberale l'eguaglianza da diritto si era tramutato, attraverso un'opera di mistificazione vera e propria, in principio di generalità e astrattezza che richiede di essere inverato attraverso un atto normativo, la legge. Da diritto del cittadino l'eguaglianza diventa allora un principio di cui si appropria lo Stato-autorità ed esso risulta appagato per il solo fatto di rivolgersi alla «generalità» dei soggetti<sup>39</sup>. Nei Costituenti non è, in effetti, assente la consapevolezza che il prin-

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, 339.

<sup>39</sup> G. FERRARA, *op. cit.*, *passim*. Vedi anche P. RIDOLA, *op. cit.*, 4, che, richiamando F. NEUMANN, *Mutamenti della funzione della legge nella società borghese* (1937), in N. MATTEUCCI (a

cipio di eguaglianza davanti alla legge sia ormai insufficiente e non più corrispondente allo Stato democratico che si vuol fondare; il che rende necessario far emergere un principio più ampio, il solo in grado di fondare uno Stato democratico e che impedisca altresì di scindere, come chiaramente afferma Moro, la prima dalla seconda parte dell'art. 2 del Progetto e cioè eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale<sup>40</sup>.

Pur venendo approvato all'interno della Prima Sottocommissione, il riferimento all'*eguaglianza di trattamento sociale* viene meno però nella formulazione presentata all'Assemblea dal Comitato di redazione poiché, come spiegherà l'on. Ruini, Presidente della Commissione dei 75, nel corso della seduta del 24 marzo 1947, il Comitato aveva ritenuto che fosse «espressione non definita, che si poteva prestare ad equivoci»<sup>41</sup>.

Nella seduta del 24 marzo 1947 un nutrito gruppo di Costituenti di parte cattolica tra i quali Fanfani, Grassi, Moro e Tosato, presenta però un emendamento che introduce al posto dell'espressione eliminata il riferimento alla pari dignità sociale. Un emendamento analogo viene presentato da un gruppo di Costituenti comunisti, tra i quali Amendola e Iotti. Il nuovo comma di quello che diviene quindi l'art. 3 del testo viene approvato nella seduta del 24 marzo in questa nuova formulazione: *i cittadini, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di condizioni sociali, di religione e di opinioni politiche, hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge*.

Come illustrato dall'onorevole Laconi l'introduzione della nuova formula "pari dignità sociale" nasceva proprio dall'esigenza di non far andare perduto «nella formulazione ultima di questo articolo quel concetto che era stato introdotto dalla Prima Sottocommissione, allorché l'aveva per la prima volta formulato, nella sua preliminare stesura»<sup>42</sup>. Secondo quindi molti Costituenti, cattolici e comunisti in particolare, è necessario che questo concetto sia "mantenuto", che debba risaltare almeno il contenuto essenziale di quella formula "trattamento sociale" che non era stata esente da critiche, poiché poteva «prestarsi ad equivoci o risultare poco chiara»; contenuto essenziale che è rappresentato dal

---

cura di), *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, 1973, 245 ss. ricorda «il rilievo che, nel costituzionalismo sette-ottocentesto, assunsero poi i caratteri della generalità e dell'astrattezza della legge, ed il ruolo, essenzialmente funzionale all'ideologia della borghesia in ascesa, ed allo sviluppo delle libertà borghesi, che tali requisiti svolgevano.».

<sup>40</sup> Sulle successive e diverse interpretazioni del rapporto tra commi 1 e 2 dell'art. 3 Cost. vedi i riferimenti bibliografici citati *retro* nota 17.

<sup>41</sup> *Atti cost.*, *Seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947*, 601.

<sup>42</sup> *Ibidem*, 598.

fatto che ad ogni cittadino «compete nell'ordinamento sociale italiano una pari dignità sociale, qualunque sia la sua condizione e l'attività che svolge». Parità di dignità sociale che non può venir ricompresa nell'eguaglianza formale che, afferma ancora l'on. Laconi, relatore del testo, non si ritiene valga essa sola «anche ad eliminare tutte le differenze di trattamento che corrispondono alla condizione del cittadino e al posto che egli occupa nella scala sociale»<sup>43</sup>. Di fronte alla spiegazione offerta da Laconi l'onorevole Ruini afferma che «vengono meno, se non tutte, molte dubbiezze, e non vi è ragione di opporsi. Quando si toccano certe note, come questa della dignità umana, bisogna inchinarsi»<sup>44</sup>.

### 5. Il significato possibile della “pari dignità sociale” nell'art. 3 Cost.

Il percorso che nei dibattiti in seno all'Assemblea costituente conduce quindi dall'*eguale trattamento sociale* – presente nella formulazione iniziale – alla *pari dignità sociale* – presente infine nell'art. 3 Cost. nella stesura definitiva – permette dunque di trarre alcune indicazioni quanto al possibile significato oggi riferibile alla pari dignità sociale, ricostruendolo a partire dal significato che i Costituenti intendevano attribuire a tale locuzione e, conseguentemente, visto lo stretto nesso emerso nei dibattiti alla Costituente, anche all'«eguaglianza davanti alla legge» di cui all'art. 3 Cost.

In primo luogo, nel corso dei lavori una particolare attenzione viene riservata alla locuzione “pari dignità sociale”, soprattutto da parte di forze cattoliche e di sinistra; evidente, inoltre, è il generale accordo che viene trovato sul concetto da essa espresso, accordo raggiunto molto più facilmente, infatti, che non quello che aveva riguardato l'originaria formulazione “eguale trattamento sociale”, come peraltro testimoniato dalla scelta infine compiuta dal Comitato di redazione di eliminare tale locuzione, nonostante il voto favorevole espresso nella riunione dell'11 settembre del 1946.

Il rilievo accordato alla pari dignità sociale si rivela inoltre evidente rispetto al riflesso che l'inserimento di tale espressione, che precede nel testo l'eguaglianza formale, ha su quest'ultima. Si riconosce infatti che l'eguaglianza formale non è sufficiente a fondare il nuovo Stato democratico e ciò impone una nuova lettura dell'eguaglianza tradizionalmente intesa, non più autonoma e scindibile, stando a quanto sostenuto da alcuni autorevoli esponenti dell'As-

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Atti cost., Seduta pomeridiana di lunedì 24 marzo 1947*, 601.