

Cinquant'anni di Costituzione.

Le donne nella politica e nelle istituzioni.

Donne e riforme costituzionali.

-
- 1.** - Progetto di legge costituzionale per la revisione della parte seconda della Costituzione ed interesse per l'eguaglianza. **2.** - L'asestamento precedente del significato dei principi: **2.1** - La prima fase, concentrata sulla lettura riduttiva dell'eguaglianza formale; **2.2** - La fase successiva, dell'eguaglianza formale come acquisizione dei diritti costruiti dagli uomini per se stessi; **2.3** - La terza fase, sensibile al rilievo delle fonti sovranazionali, tra richiesta di eguaglianza sostanziale e esigenze di riequilibrio nelle sedi delle decisioni. **3.** - La questione di attualità: l'eguaglianza nell'assegnazione di un bene limitato. **4.** - L'impulso a modificare le regole. **5.** - Le potenzialità della proposta di revisione costituzionale.
-

1. - Il 30 giugno 1997 è stato inviato alla Presidenza della Camera dei deputati ed a quella del Senato il progetto di legge costituzionale per la revisione della parte seconda della Costituzione. Il progetto contiene una disposizione rivolta a stabilire che "la legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi". Pur tenendo conto del limite attinente alla non modificabilità della prima parte, erano state formulate anche altre proposte che non hanno trovato sbocco, tutte rivolte ad incidere sui principi di eguaglianza quali sono stati consegnati dalle fonti di un sistema divenuto ormai complesso e dalla loro interpretazione da parte delle Corti costituzionali e della Corte di giustizia dell'UE-CE: l'obiettivo che le accomunava tutte e che si persegue è quello del riconoscimento dell'attitudine dell'eguaglianza a far entrare le donne nelle sedi delle decisioni, conseguendo dalla loro presenza una portata ed una dimensione nuove.

2. - Il significato dei principi di eguaglianza si è asestato con qualche sofferenza, caratterizzando per periodi la loro attuazione.

2.1 - In una prima fase ci si concentrò sull'affermazione solenne ed esplicita del

principio di eguaglianza formale nell'art. 3, I comma, Cost., che era di per se incontestabile. Le divergenze di opinione si appuntarono sulle disposizioni che si occupano esplicitamente della differenza di genere, prevedendo che tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso "possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge" (art. 51, I comma), che "il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge e garanzia dell'unità familiare" (art. 29, II comma), che "la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore", che "le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione" (art. 37, I comma).

Ebbe consenso autorevole l'opinione che le previsioni apposite servissero a specificare il contenuto del principio ponendo limiti notevoli a carico delle donne, fu aspro il confronto sul rilievo del sostegno destinato alla maternità e alla posizione nella famiglia e si finì col recuperare spazi non ben definiti della tutela tradizionale, che pure era ispirata nel suo complesso alla concezione radicata di un'inferiorità-debolezza della donna rispetto all'uomo al quale si soleva confrontarla. Le disposizioni costituzionali delle quali ci si giovò maggiormente furono quelle dell'art. 29 e dell'art. 37: dall'esigenza che le condizioni del lavoro consentano alla donna l'adempimento della sua essenziale funzione familiare si ricavò, riproponendo una posizione respinta dall'assemblea costituente, che era stato delineato nella famiglia un ruolo specificamente femminile, ampio e tale da giustificare limiti dell'eguaglianza morale e giuridica tra i coniugi a garanzia dell'unità familiare.

La stessa Corte costituzionale consolidò per un primo lungo periodo la sistemazione riduttiva per la famiglia e per il lavoro, i soli piani che si fossero imposti all'attenzione: così, si ritenne giustificato il trattamento diverso dell'adulterio, si conservò tenacemente al padre la patria potestà e solo dal 1996 le decisioni cambiarono parzialmente di segno, facendo emergere non senza contraddizioni ed incertezze il nuovo modello della famiglia.

Ancora nel 1969 i limiti differenziati di età nel pensionamento vennero giudicati legittimi sulla base di una diversità dei ruoli che si supponeva legittima.

Anche la legislazione fu pressoché assente fino al 1970. In definitiva, per molti anni l'inerzia fu notevole, appena interrotta da qualche intervento non sempre univoco per l'accesso all'impiego pubblico (venne, ad es., istituito un corpo separato di polizia femminile) e da alcune norme persistentemente ancorate ad un taglio protettivo di dubbia ragionevolezza e tali da scoraggiare l'occupazione (ad es., vennero stabilite età differenziate per il divieto di assegnazione ai lavori pericolosi, faticosi ed insalubri, che evidentemente non ci si proponeva di far abolire per tutti in ossequio alla difesa della salute).

Scarsa fu pure l'eco delle fonti normative internazionali ed allora non molto incisiva quella della Cee perché alla solennità ed all'importanza delle prese di posizione non corrispose un impegno intenso di tipo operativo. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dedica al tema un interesse alquanto contenuto, anche se ha dato utilmente fondamento ai successivi e più impegnativi Patti. Dal canto suo l'Europa, dopo l'attenzione ana-

logamente parca destinata al tema nella Carta sociale, ha inserito nell'art. 119 del trattato di Roma semplicemente il principio della parità retributiva per uno stesso posto di lavoro: le tappe previste per la realizzazione non sono state rispettate e la disposizione ha acquistato peso da quando la giurisprudenza comunitaria ne affermò il carattere in parte immediatamente precettivo.

2.2 - La fase di attuazione dei principi costituzionali che si aprì nell'anno 1970 mette in luce un notevole assestamento del loro significato. Ricordando gli interventi in successione cronologica, vi si debbono far rientrare l'introduzione del divorzio, la riforma del diritto di famiglia, la legalizzazione controllata dell'aborto, l'affidamento agli enti locali dell'istituzione e della gestione degli asili, in ragione della maggiore importanza per le donne il riordinamento del lavoro a domicilio e, infine, la parità nel lavoro. Parallelamente, venne rielaborato e rafforzato il sostegno alla maternità, disciplinando in modo più esauriente il divieto di licenziamento, l'esclusione da mansioni ritenute inconciliabili con la condizione destinataria del sostegno, il diritto ad alcune pause nell'attività.

La connotazione della seconda fase, che complessivamente fece raggiungere traguardi ragguardevoli, è data dal rovesciamento della prospettiva, dalla sistemazione mutata del rapporto tra disposizioni specifiche e principi. Essenzialmente risultò vincente la consapevolezza che il loro significato non vada derivato da quelle disposizioni, rinnovando così la lettura della Costituzione: si diede atto, in definitiva, che la donna è a tutti gli effetti tra i soggetti e, quindi, destinataria dei principi con i quali vanno armonizzate le indicazioni specifiche. Tuttavia si continuò a preoccuparsi soltanto dell'eguaglianza formale, articolandola sulla parità di trattamento e sul divieto di discriminazione, e, soprattutto, ci si adeguò al convincimento che l'uomo fornisca il modello al quale adeguarsi acquistando i diritti che costituisce per se stesso: l'esigenza di adattare il principio in una qualche sfera di risalto del genere affiorò soltanto, non senza ambiguità sulla delineabilità di ruoli differenziati, per l'area tradizionale della maternità.

Pesando attentamente, non si sottovalutarono gli aspetti positivi ma si fu significativamente consapevoli dei limiti: l'approvazione della legge per la parità nel lavoro venne accolta nel 1977 con entusiasmi controllati ed anche con perplessità e riserve, talvolta radicali. Mentre veniva portata a conclusione già ci si chiedeva se la sua effettività avrebbe potuto dare risposte di largo raggio senza il supporto della realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale e se i principi volessero davvero una "parità senza tutele".

Finirono coll'affiorare e divennero sempre più pressanti gli interrogativi sull'incisività di un'eguaglianza formale non sorretta da misure di eguaglianza sostanziale, sul fondamento della parità e sulla correttezza dell'adeguamento alle posizioni maschili, sui parametri di riferimento della flessibilità.

2.3 - L'avvio di una terza fase è stato incentivato dall'attenzione per il rilievo attribuito alle fonti sovranazionali negli artt. 10 e 11 della Costituzione. Tra di esse quelle inter-

nazionali hanno rivelato una precisa attitudine ad influenzare in modo apprezzabile l'interpretazione delle stesse norme interne, quelle dell'Europa comunitaria sono apparse più complete, capaci di produrre effetti incisivi e, nello stesso tempo, anche per tale ragione, destinate a porre problemi di ammonizzazione e di prevalenza.

Le fonti internazionali, in particolare i Patti conclusi per dare corpo alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, hanno il merito non piccolo di dedicare all'eguaglianza di sesso un'attenzione ampia ed articolata. Si sono dimostrate significative in primo luogo perché si preoccupano di stabilire la generalizzazione del principio di eguaglianza formale e l'eliminazione dei suoi limiti storici mentre il sostegno alla maternità non è esclusivo e rende all'opposto evidente l'esigenza di flessibilità, da affidare ad un qualche criterio-guida (per la Corte costituzionale italiana è divenuto quello della ragionevolezza): in tale prospettiva la donna e l'uomo risultano destinatari fundamentalmente delle stesse regole e, nel contempo, di regole diversificate dal loro adattamento alla differenza di sesso.

Emerge, peraltro, che l'identità di regole può esprimere parità soltanto ove vi sia una partecipazione ampia alla loro elaborazione ed è questo il punto logico di partenza degli interventi per il riequilibrio di genere nelle sedi delle decisioni: la partecipazione equilibrata è, precisamente, idonea ad assicurare regole a maglie larghe capaci di recepire aspirazioni molteplici e la flessibilità può trovare la sua misura accettabile, cioè la sua ragionevolezza convincente, se viene coordinata a criteri oggettivi di giudizio che la colleghino ai valori degli ordinamenti costituzionali delle moderne democrazie.

Affermando l'eguaglianza formale, per tutte le situazioni rilevanti (la famiglia, il lavoro, la libertà di riunione e di associazione, l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, il diritto di voto), si stabilisce che debbano essere adottate le misure adeguate, incluse le disposizioni legislative, al fine di assicurare il pieno sviluppo ed il progresso delle donne, garantendo loro l'esercizio ed il godimento dei diritti umani "su una base di" (non in conformità) piena parità con gli uomini. Nel lavoro la donna, con la sua differenza inclusiva della procreazione, è, poi, destinataria di leggi da rivedere periodicamente in funzione delle conoscenze scientifiche e tecniche, e da sottoporre a revisione o rinnovo a seconda della necessità. Si dà, così, accesso alla scelta di trasformazioni che siano volute da tutte le persone senza implicare l'indispensabilità di regole unitarie adatte ad entrambi i generi.

I Patti qui considerati hanno anche il vantaggio di avere enucleato dal comprensivo principio di eguaglianza sostanziale il profilo riguardante le donne, alle quali lo indirizzano specificamente. Nella Costituzione, invece, l'obiettivo della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza è stabilito con riferimento alle persone, alle quali va assicurata la possibilità di esprimersi pienamente, ed ai lavoratori, emarginati storicamente, ai quali va garantita la partecipazione effettiva all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ed è il coordinamento sistematico con gli altri principi fondamentali a far risultare l'inclusione, peraltro netta e sicura. Anche per l'analiticità, il contributo interpretativo e sistematico dei Patti è stato cospicuo ed ha consentito di rilevare una essenziale analogia di contenuti dell'eguaglianza sostanziale nella

Costituzione e nelle fonti internazionali generali: anche quelle dell'OIL, che cadono sulla materia del lavoro, sono poi risultate sufficientemente omogenee.

È nei Patti che gli Stati contraenti vengono vincolati ad adottare, fino all'eliminazione delle arcaiche norme differenziate o distinte, le misure temporanee speciali dirette ad accelerare il processo di instaurazione di fatto dell'eguaglianza tra gli uomini e le donne: la temporaneità coglie la dimensione storica della disuguaglianza e non esclude fasi successive e coordinate, anche di lungo periodo. Il dato qui più importante è, tuttavia, che non vi sono limiti nella tipologia delle misure ammissibili, che l'unico metro di valutazione all'interno delle coordinate di fondo dei sistemi normativi è quello dell'idoneità rispetto all'obiettivo.

Il coordinamento dei due principi di eguaglianza ha contribuito a mettere in luce le diversità, anche se permangono le difficoltà sistematiche sul loro atteggiarsi reciproco. È diffusa l'osservazione che l'eguaglianza formale mira ad assicurare i diritti del singolo non siano misconosciuti a causa di un suo modo di essere mentre l'altra tende a garantire opportunità pari eliminando gli ostacoli della natura indicata ricorrenti in alcune condizioni: nella seconda sfera si scorge, quindi, un risalto diretto del gruppo, una misura collettiva, presupposti ma meno incombenti nell'altra sfera.

L'intervento delle fonti della CEE e, poi, dell'UE-CE ha dato luogo ad una situazione più complessa. Va tenuto preliminarmente presente che la loro competenza riguarda il campo, relativamente circoscritto, del lavoro e dell'occupazione, ma che la loro risonanza, specie attraverso l'interpretazione spesso vincolante della Corte di giustizia delle Comunità, è assai notevole. Inoltre, non è secondario che vi sono momenti di giudizio distinti delle Corti costituzionali, formalmente separati, che in concreto registrano una ricerca di un equilibrio o esprimono divergenze persistenti di vedute fino a determinare spazi di tendenziale conflitto, come in qualche misura succede per il significato dei principi di eguaglianza.

Qualche difficoltà nella percezione del senso delle fonti comunitarie è ricollegabile al loro inserimento nel quadro di atti di quel livello non tutti normativi. Nel trattato istitutivo della CEE ci si è preoccupati dell'eguaglianza formale, che ha trovato un'espressione soltanto iniziale, con l'intendimento di abolire le discriminazioni interne all'area fondate sulla nazionalità. La collocazione del principio della parità retributiva tra donne e uomini è stata meno solenne ed impegnativa e l'arricchimento successivo è stato prodotto dalle direttive, caratterizzate tuttavia da un notevole divario tra il preambolo e le disposizioni: nella parte delle premesse, infatti, si ha spesso riguardo allo stesso modo a donne mentre l'altra si attiene alla bidirezionalità, cioè si indirizzano le regole allo stesso modo a donne e a uomini. La direttiva n. 76/207 stabilisce, peraltro, che non vengono pregiudicate le disposizioni relative alla protezione della donna, non solo per la gravidanza e per la maternità dato che si sollecita a riesaminare le regole originariamente ispirate da motivi di tutela non più giustificati: si aggiunge, con una formula divenuta oggetto di ampi studi, che non vengono messe in discussione le misure volte a promuovere la parità delle opportunità per gli

uomini e le donne ponendo in particolare rimedio alle disparità di fatto che pregiudicano le seconde e così ci si accosta all'eguaglianza sostanziale, caratteristicamente unidirezionale. Il principio di eguaglianza formale viene articolato sul divieto di discriminazione e sulla parità di trattamento, venendo a coincidere essenzialmente con l'indicazione delle altre fonti. Più sfuggente è l'approccio all'altra eguaglianza: il rinvio agli Stati può suonare come disimpegno; l'affermazione delle loro attribuzioni risulta cauta; i riferimenti normativi sono piuttosto sintetici, non indirizzati distintamente ai differenti piani, spesso coinvolti all'opposto in una formulazione unitaria anche casuale, e rivolti alle opportunità, alle disparità di fatto, ma il più delle volte nella cornice della parità di trattamento e della non discriminazione.

Le direttive sono destinate a vincere nelle giurisdizioni per la loro natura precisamente normativa mentre vi sono altri atti, utilizzati per forzare, dei quali le persone hanno difficoltà a conoscere i limiti. Sono di questo tipo prima di tutto i programmi di azione dai quali hanno di frequente tratto impulso: al primo, produttivo programma in materia di politica sociale hanno fatto seguito altri programmi specifici, tutti approvati dal Consiglio e non molto puntuali sul terreno sistematico. Vi sono, poi, atti più formali, come le raccomandazioni, del Consiglio e della Commissione, impegnate nel sollecitare azioni positive per le donne e più viene all'eguaglianza sostanziale delle fonti non comunitarie: dovrebbero fornire qualche elemento per l'interpretazione e per l'applicazione delle regole che sono, invece, intese dalla Corte costituzionale. Nella vicenda del divieto di lavoro notturno è emerso con chiarezza che vi sono orientamenti non coincidenti nel valutare i tratti che caratterizzano la situazione, diversificandola: la Corte europea attribuisce un peso notevole all'obiettivo di armonizzare e di unificare con un affievolimento del rilievo della eterogeneità che è più avvertita dalla Corte costituzionale. Peraltro, periodicamente si giunge ad armonizzazioni.

Gli spunti ricchi della terza fase hanno finito col trovare espressione da noi nelle disposizioni per l'eguaglianza sostanziale nel lavoro ed in quelle per il riequilibrio della rappresentanza politica.

3. - La questione di persistente attualità è insorta parallelamente al livello comunitario, per la preferenza riconosciuta alle lavoratrici in alcune situazioni dalla legislazione di paesi membri, ed a quello nazionale, per le regole sul riequilibrio della rappresentanza politica.

La contemporaneità ha fatto giustamente cadere l'accento sul tema dell'atteggiarsi generale degli interventi per le donne, delle azioni positive e delle pari opportunità, nello stesso tempo i coordinamenti sistematici, necessariamente distinti, hanno suggerito di tenere in debito conto la situazione specifica e sottolineato l'importanza degli studi fatti per il lavoro, dal quale è opportuno prendere le mosse.

La preferenza accordata alle donne a parità di meriti ed in presenza di uno squilibrio accentuato nelle promozioni è stata oggetto di censure in quanto assicurerebbe un risultato,

superando i termini legittimi della promozione, indirizzata a porre rimedio alle disparità di fatto che pregiudicano le donne, di opportunità pari e così la si è collocata nella sfera dell'eguaglianza sostanziale. Già tale collocazione è, peraltro, inaccettabile come è stato messo in risalto a suo tempo per il lavoro, studiando la garanzia della piena occupazione stabilita nell'art. 4 della Costituzione: si è, infatti, segnalato che l'attribuzione a tutti i cittadini del diritto ad ottenerlo contiene un comando di non discriminazione ed è, quindi, espressione di eguaglianza formale. Ove il lavoro sia disponibile in misura corrispondente alla richiesta il divieto basta a risolvere per intero la situazione ma allorché sia insufficiente occorre fare ricorso ad un'equa ripartizione di quanto esiste, che si pratichi quindi in tale senso, restando così all'interno della stessa dimensione dell'eguaglianza, una parità di trattamento: a ragionare diversamente si implicherebbe che essa è in grado di operare nella sua pienezza soltanto per le ipotesi di abbondanza del bene da distribuire. Alla ripartizione equa si può giungere con operazioni semplicemente matematiche (poco lavoro ma per tutti) e/o identificando in base ai principi gli ambiti di riferimento meritevoli di sostegno e, quindi, di assegnazioni (gli stranieri rispetto ai cittadini, gli inabili e i minorati rispetto alle persone sane, i giovani rispetto alle persone mature, le varie categorie protette dalla legge n. 482 del 1968 rispetto a tutti gli altri, e così via): è scontato che tra di essi vanno fatte rientrare le donne, anche se non si ritenga ricostruibile una loro stringente misura collettiva, e così si fa emergere che il principio di eguaglianza formale, pur con la sua discutibile e antistorica bidirezionalità e con una flessibilità a sua volta bidirezionale, contiene uno spazio di attenzione per le donne. La distribuzione equa autorizza, di più consiglia, dunque, la previsione di risultati e di quote e la conclusione, formulata con riguardo soprattutto all'accesso, è estensibile alle varie vicende del lavoro allorché si debba distribuire equamente. Per le promozioni non va trascurato il riconoscimento tendenziale all'interno della garanzia della sua acquisizione del diritto di conservare il lavoro che si sia acquisito, riconosciuto affermando la necessità di limiti e di difese per il potere di licenziare: progressivamente si è dato, poi, risalto alla difesa della professionalità ed i due elementi insieme forniscono una copertura.

La soluzione rilevabile nei sommi principi dell'ordinamento nazionale ha riscontro armonico nell'ordinamento comunitario, assicurando sulla conciliabilità delle fonti: il trattato di Maastricht indica tra gli obiettivi di fondo un elevato livello di occupazione e di protezione sociale e l'interesse per la formazione, oltre che per lo studio, è accentuato.

Che le scelte esplicite di importanti ordinamenti nazionali, come quello della Germania, siano a loro volta dello stesso segno è di importanza certo non secondaria.

La sistemazione nell'eguaglianza formale non esime dal segnalare come, anche a muoversi nell'altra, risulterebbero consentito i risultati, pure nella forma delle quote. La Costituzione ribadisce il principio di eguaglianza sostanziale per il lavoro allorché impegna la Repubblica a promuovere le condizioni idonee a dare effettività al diritto di tutti, riproponendo l'esigenza di un accesso equo alle misure che vengano scelte, e quando si assicurino parità di opportunità come avviene con la direttiva comunitaria non si riesce ad escludere l'utilizzabilità di ogni accesso adeguato: la soluzione corrisponde alle fonti internazio-

nali che lasciano aperta la tipologia delle misure. Del resto, nel decidere in una prima occasione, la Corte di giustizia ebbe ad insistere molto sulla specificità della norma nazionale presa in esame, che dava risalto a due criteri favorevoli alle donne, di per se da condividere: integrato il primo dal riconoscimento delle attitudini acquisite nella vita familiare, nell'associazionismo e nel volontariato; costituito il secondo da uno squilibrio ravvisabile allorché le donne non assommino ad almeno la metà dei dipendenti in servizio all'interno di una determinata posizione professionale. Senza un qualche correttivo, ad es. di gradualità, possono essere sembrati rischiose soluzioni che potrebbero provocare l'esclusione costante degli uomini per periodi lunghi, con gli effetti traumatici propri del conflitto diretto tra i lavoratori, che per lo più si cerca di evitare: non è un caso che i giudici nazionali, nell'affermare la legittimità della norma del loro ordinamento si siano preoccupati di indicare l'interpretazione soffice che giustificava la loro conclusione, abbiano cioè affermato che non era escluso il rilievo di eccezioni suggerite dall'equità, ad evitare l'operatività automatica del meccanismo previsto. La Commissione europea ha sottolineato il 27 marzo 1996 al Parlamento in una comunicazione sulla sua interpretazione le possibilità lasciate aperte dalla decisione.

Il materiale disponibile per il lavoro consente di mettere in chiaro che l'eguaglianza formale include la distribuzione equa dei beni limitati nella misura consentita dai principi che cadono in maniera concorrente su ogni specifica situazione e l'altra è costruita su una linea analoga. Le norme concernenti la materia elettorale hanno per lo più fatto ricorso alla formula bidirezionale delle previsioni antidiscriminatorie e si collocano, quindi, nell'eguaglianza formale secondo una scelta frequente giustificata dalla aggressività maggiore del principio sul terreno dei rimedi, che di rado riesce ad occultare il suo interesse maggiore per le donne. Per la Corte costituzionale la ricostruzione storica accredita la soluzione che l'art. 51, I comma, della Costituzione abbia ribadito solennemente l'irrelevanza del genere: affermando che 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, avrebbe assoggettato la situazione in via esclusiva al contenuto centrale del principio di eguaglianza formale. La scelta sarebbe coerente ai caratteri, di unitarietà e di generalità, consolidati dalla rappresentanza politica, che escluderebbero un risalto del pluralismo delle identità salvo che per le minoranze linguistiche per le quali il riconoscimento è circondato di cautele. Pur ritenendo l'argomento sufficiente per decidere, si è voluto avvertire che l'imposizione legislativa di soluzioni antidiscriminatorie, come quella di soluzione per le donne nel quadro dell'eguaglianza sostanziale, contrasterebbe con l'esigenza di rispetto della volontà delle associazioni e dei partiti, che non potrebbe essere forzata dall'esterno mentre è abilitata ad autodeterminarsi in direzione del riequilibrio con delibere adottate rispettando le maggioranze statutarie, senza che sia necessaria l'unanimità: tale soluzione sembrò a suo tempo un successo e, di conseguenza, il tema delle quote e dei risultati era divenuto oggetto di scelte politiche all'interno delle associazioni. Poi, gli interrogativi sono divenuti più articolati, cadendo sull'estensione riconoscibile alla libertà di associazione e su quel-

la della libertà del voto individuale. La prima di esse, assicurata in generale ed adatta in astratto ad escludere una promiscuità necessaria ed imposta alle donne, che non potrebbero presentarsi alle elezioni con proprie liste esclusive, è rafforzata per il sindacato ed il partito: si può pensare che la compilazione delle liste appartenga necessariamente alla sua sfera ed a quelle equiparabili (i movimenti, i gruppi), ci si può chiedere quale compressione ammetta al riguardo la ricerca del consenso sul programma pure attraverso la vaporizzazione della scelta specifica delle candidature. La libertà del voto, poi, parrebbe escludere quote e risultati stringenti.

4. - A causa delle vicende appena ricordate l'impulso ad adeguare le regole è maturato anche al livello comunitario. Le ragioni sistematiche e, di più, l'esperienza di circolarità dell'interpretazione rendono utile darne conto.

Nel trattato di Amsterdam, adottato nel giugno 1997, ha trovato ingresso un divieto di discriminazione che supera quello basato sulla nazionalità: così è entrata nel diritto comunitario primario la condanna di ogni tipo di discriminazione basata sul sesso, la razza o l'etnia, la religione e le convinzioni, la disabilità, l'età o le inclinazioni sessuali.

Poi, tra gli obiettivi è stata inclusa la parità tra uomini e donne nella sfera delle attribuzioni dell'UE-CE, concernenti essenzialmente la materia dell'occupazione e del lavoro, l'art. 119 è stato riformulato autorizzando, tra l'altro, il Consiglio ad adottare misure che garantiscano la parità di opportunità e di trattamento tra uomini e donne nella stessa sfera secondo uno schema di riferimento al sesso sottorappresentato: in una dichiarazione annessa si indica che l'obiettivo principale degli stati membri nell'adottare misure di azioni positive deve essere il miglioramento della situazione delle donne nella vita professionale. Anche le fonti comunitarie, quindi, si sono mosse principalmente nel dominio dell'egualianza formale: il riferimento al sesso sottorappresentato lo conferma, fornendo qualche argomento all'ammissibilità di risultati e quote. L'indicazione agli Stati, poi, dell'obiettivo dell'utilizzazione delle azioni positive integra qualche apertura maggiore pure sull'egualianza sostanziale.

Mentre si procedeva a mettere a punto il trattato, la Commissione ha elaborato la prima relazione annuale, quella per l'anno 1996 completata il 2 dicembre, sull'intera politica comunitaria per la parità di opportunità, modellandola sul quarto programma d'azione. In tale programma è stato messo a fuoco come centrale il principio del mainstreaming, che propone di sviluppare e promuovere metodi, strategie, modelli e studi mirati ad integrare la dimensione della parità di opportunità nel complesso delle politiche e delle azioni: si vuole un'analisi sistematica delle differenze tra le condizioni, le situazioni e le esigenze delle donne e degli uomini in tutte le politiche comunitarie, al momento dell'elaborazione, dell'attuazione e della valutazione, in riferimento all'Europa, ai paesi industrializzati ed a quelli in via di sviluppo. Nella relazione si sottolinea che si tratta di un processo complesso e a lungo termine, che richiede una molteplicità di approcci ed una partecipazione equilibrata di donne e uomini nelle sedi delle decisioni, una mobilitazione di tutte le politiche,

il miglioramento dei meccanismi di consultazione e di coordinamento tra tutte le parti interessate. Nello stesso tempo si ribadisce che la tendenza a porre un accento maggiore sull'integrazione della parità in tutte le politiche non comporta l'eliminazione di quelle che hanno per oggetto le azioni positive; anche se il loro peso reciproco dipenderà dalle scelte successive, le si considera come complementari e da attuare parallelamente. Si sta, quindi, riflettendo sul tipo e sull'ampiezza delle azioni positive da adottare per correggere la situazione di squilibrio nei processi decisionali in numerosi campi della vita sociale, economica, politica.

Nella sua comunicazione del marzo 1996, infine, la Commissione ha proposto, ad eliminare le incertezze, una modifica del § 4 dell'art. 2 della direttiva n. 76/207 con la quale si punta a stabilire esplicitamente che non sono pregiudicate le misure volte a promuovere la parità delle opportunità per le donne e per gli uomini, in particolare ponendo rimedio alle disparità di fatto che le pregiudicano; che le misure possibili comprendono la preferenza, per quanto riguarda l'accesso al lavoro o alla promozione, ad un membro del sesso sotto-rappresentato, a condizione che tali misure non precludano la valutazione delle particolari circostanze del singolo caso.

5. - La proposta di riforma costituzionale ricordata all'inizio si inserisce nel contesto ed entra in un processo in atto.

Il suo oggetto esplicito è quello della promozione dell'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi: si tratta di una formula bidirezionale che colloca la regola nello schema dell'eguaglianza formale ed avalla una interpretazione dell'art. 51 della Costituzione diversa da quella che ha avuto successo fin qui, escludendo l'irrelevanza rigida del genere. Dato che ci si limita a privilegiare un significato rispetto ad altri, ci si sottrae all'obiezione della intangibilità della prima parte della Costituzione; per suo conto, poi, la costituzionalizzazione dei caratteri tradizionali della rappresentanza politica in presenza delle aperture verso le minoranze linguistiche non appare così univocamente certa da rappresentare un ostacolo sullo stesso piano. La promozione dell'equilibrio, infine, è affermata in forma aperta e consente delle opzioni.

Il contesto è quello delle grandi potenzialità dell'interpretazione, che ha consentito gli assestamenti precedenti, confermando la vitalità forte della Costituzione. L'attrazione per le fonti sovranazionali, sorretta dalla Carta costituzionale, sostiene non poco il processo di arricchimento delle regole. Resta in tale ambito la possibilità di innovazioni nella sistemazione della libertà associativa dei partiti e delle associazioni.