



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Le donne al parlamento. La conquista del voto

di [Silvana Sciarra](#)

14 luglio 2026

Mi propongo in questa occasione di non fare ricorso a toni celebrativi troppo rituali e di provare a non smarrire un contatto con l'oggi. Credo infatti che i drammi contemporanei, le atrocità delle guerre, la fuga dall'ordine internazionale che ha retto i rapporti tra stati nel secondo dopoguerra, e molto altro ancora, impongano una sosta riflessiva, un ricordo su come eravamo e su quanto siamo cambiati.

Per questo credo che incontri come questo, in cui ho il grande onore di essere stata inclusa, siano un importante veicolo per trasmettere conoscenze e al tempo stesso emozioni alle generazioni più giovani.

Non sono una storica, sono una giurista che ha avuto la fortuna di osservare, nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bari, la stagione di alcune riforme di rilievo costituzionale negli anni Settanta dello scorso secolo, di assistere, dapprima come studentessa, poi come giovane studiosa, alla concreta attuazione di principi e valori costituzionali. La mia vuol essere nient'altro che una testimonianza, di grande spessore emotivo per me, perché si svolge nella mia città, senza pretesa alcuna di esaustività nel racconto di eventi storici che sono stati trattati in precedenti incontri e lo saranno nei prossimi.

Parto dai valori fondativi che aggregano e tengono unita una comunità. Mi propongo di agganciare questa riflessione a quanto accade nell'Unione europea, con un breve riferimento al ruolo della Corte di giustizia, attiva nella salvaguardia dello stato di diritto e nel riconoscere

forza normativa ai valori sanciti dall'art. 2 del Trattato dell'Unione europea, quelli cui gli Stati membri si vincolano nel momento dell'adesione e che si impegnano a rispettare.

Dico questo nell'esordio del mio intervento poiché voglio sottolineare con orgoglio che la presenza dell'Italia sulla scena internazionale ed europea fin dalle origini – il Trattato CECA e poi il Trattato di Roma istitutivo della CEE – è conseguenza diretta della riguadagnata libertà dall'oppressione, della conquista della democrazia e con essa della piena credibilità delle istituzioni che la presidiano, a partire dalle istituzioni di garanzia. Il voto del 2 giugno è una porta aperta sul mondo, quella porta fu spalancata anche dalle donne.

Volgiamo lo sguardo indietro, agli anni in cui giungeva a termine una guerra disastrosa: alla desolazione della sconfitta si affiancava la disperazione per la perdita di tante vite umane, l'immiserimento del Paese, la devastazione dell'economia. L'Italia del dopoguerra – non dimentichiamolo – era un paese diviso fra Nord e Sud, “spezzata in due tronconi”, come scrisse De Gasperi, un paese afflitto dall'analfabetismo e privato di essenziali misure di sostegno per i ceti più deboli.

L'attesa per la realizzazione di uno stato sociale era alta. Il passaggio alla democrazia costituzionale era avvertito come risposta ai bisogni primari dei cittadini, ricerca della libertà dal bisogno, affermazione della dignità delle persone. La democrazia costituzionale segna il passaggio – leggiamo, tra le tante, le pagine di Sartori e di Bobbio – dalla democrazia degli antichi a quella dei moderni. Si crea una cesura con un regime totalitario e nel farlo si dà spazio al libero esercizio del diritto di voto, che porta alla rappresentanza politica e alla controllabilità dei poteri.

Ebbene, in questo cammino le donne sono state una sorprendente forza trainante, perché la loro storia – come ha detto il Presidente Mattarella nel celebrare al Quirinale la giornata internazionale della donna nello scorso mese di marzo – è stata «una secolare storia di discriminazione e di emarginazione» interrotta dalla loro chiamata alle urne, che ha rappresentato “un'autentica rivoluzione”. Torna alla mente la “rivoluzione promessa” di Piero Calamandrei.

Sottolineo due aspetti. La presenza delle donne al voto – oltre il 90 % delle donne per un 52% del corpo elettorale si recò alle urne il 2 giugno del 1946 – le rende visibili, artefici del cambiamento, consapevoli della posta in gioco. Quella visibilità, sempre così ardua da confermare, si è riproposta nei grandi passaggi della storia successiva, nelle svolte impresse dal legislatore per garantire alle donne i loro diritti. Inoltre – ecco il secondo aspetto – l'esercizio del diritto di voto è consapevolezza delle proprie competenze, dell'esercizio di libertà fondamentali, che attengono

alle scelte in ogni campo, da quelle istituzionali a quelle personali, relative alla vita privata e familiare, al proprio corpo, alla maternità.

Prima ancora, l'impulso delle donne si rivela nella partecipazione coraggiosa alla Resistenza, un esempio di raccordo fra forze diverse, per età, per genere, per provenienza sociale, così forte nella sua incisività da divenire veicolo, se non modello di un'unità da riprodurre nell'assemblea costituente, unità di intenti, pur nella diversità di appartenenze ideali dei suoi componenti.

Scriva Denis Mack Smith, con un accento forse un po' paternalistico, che la Resistenza rappresentò «un buon addestramento in fatto di coscienza sociale e una nuova manifestazione di patriottismo idealistico». Ma, quel grande salto, quella ribellione orientata alla costruzione della democrazia, avrebbe potuto aprire spazi ancora più ampi al cambiamento sociale. E, tuttavia, nonostante i passi stentati della crescita economica, non fu soppresso, come lo stesso storico inglese afferma, il respiro della cultura italiana: dal cinema neorealista, alle arti, alla letteratura, alla poesia^[1].

La rinascita si nutre di democrazia in ogni campo. «L'arte e la scienza sono al servizio dell'umanità. Esse accrescono libertà allo spirito umano, ma di libertà hanno innanzi tutto bisogno» ^[2]. Così si esprime Concetto Marchesi in un dialogo serrato con altri costituenti – fra questi Aldo Moro – nella I sottocommissione.

Nel suo discorso di apertura dell'Assemblea costituente, il 25 giugno del 1946, De Gasperi evoca «l'eterna battaglia fra libertà e tirannide» e la volontà dei popoli di esprimere orientamenti e scelte attraverso la fondazione di partiti politici di natura costituzionale, «organizzazioni delle masse sociali rappresentative del lavoro, considerando quest'ultimo come il fattore ormai assolutamente prevalente nella produzione e nella distribuzione della ricchezza».

Il tema del lavoro, fra gli altri, è centrale negli interventi di Teresa Mattei, una giovane donna che diviene un simbolo, grazie a una eloquenza affiancata alla competenza, espressa con la forza di parole chiare, inequivocabili. La parità non è che il punto di partenza in un lungo cammino verso la parità di fatto.

Il suo richiamo al lento mutamento dei costumi non si dissocia dal riferimento alla via del diritto, da percorrere non solo per sollecitare quel mutamento, ma per indurlo con atti concreti. Non è enfatico il noto discorso pronunciato nell'assemblea costituente in cui afferma: «nasce e viene finalmente riconosciuta nella sua nuova dignità, nella conquistata pienezza dei suoi diritti, questa figura di donna italiana finalmente cittadina della nostra Repubblica». E a questo aggiunge una richiesta di collaborazione corale, perché si sciolgano «tutti i legami che ancora

avvincono le mani delle nostre donne», per avere «nuove braccia, liberamente operose per la ricostruzione d'Italia, per la sicura edificazione della Repubblica italiana dei lavoratori»[\[3\]](#).

Questa prospettiva appassionata ha, tra l'altro, alle spalle un intenso scambio con

Teresa Noce che, all'interno della II sottocommissione, si batté per vedere riconosciuta la funzione sociale della maternità, valorizzando la tutela della famiglia e dell'infanzia. Quel progetto si andò delineando in costante dialogo con Teresa Mattei, per creare convergenze con quanto dibattuto nella I sottocommissione, affinché i diritti sociali, al pari di altri diritti fondamentali, non fossero solo proclamati ma garantiti. La rimozione degli ostacoli, che è compito della Repubblica, secondo il dettato dell'art. 3 della Costituzione, riguardava in quel riferimento – e ancora oggi riguarda – l'adozione di misure concrete e stabili di sostegno per le donne lavoratrici che scelgono di avere figli, misure non assistenziali, che si sostanzino nel finanziare strutturalmente l'assistenza e la cura dell'infanzia.

Nel rileggere quelle pagine colpisce il nitore del linguaggio, che è segno di una conquistata maturità.

Nella “Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana” tenuta il 6 febbraio 1947, Meuccio Ruini, presidente della Commissione dei 75, evidenzia come «nel grande soffio di liberazione che anima il popolo e trascende il mero tecnicismo delle norme, si senta il bisogno di far risaltare nella Costituzione le rivendicazioni della personalità umana e della giustizia sociale. Ed è nello stesso tempo inevitabile che si cerchi di sottrarre le disposizioni più rilevanti per la vita del Paese all'arbitrio di improvvise modificazioni, collocandole nella rocca della Costituzione e sottoponendo la loro revisione a più caute procedure».

Questo è lo schema su cui si innesta il richiamo costante a quello che diverrà l'art.3 della Costituzione, armonicamente coordinato con l'art. 2. Questo è il “pluralismo giuridico” di La Pira, affermato nella I sottocommissione, nel confronto, tra gli altri, con Aldo Moro, che si batté affinché le formazioni sociali fossero “espressione della libertà umana” e dunque “fonte della dignità, dell'autonomia e della libertà”, come ebbe a dire nel corso dell'incontro prima citato, per la presentazione del progetto di Costituzione. Ebbene, il costante invito dei costituenti a raggiungere un consenso, sulle parole oltre che sui contenuti di una Costituzione in divenire – una Costituzione “nata per unire” ha scritto Enzo Cheli [\[4\]](#)– rappresenta un monito per il funzionamento delle istituzioni democratiche e anche un segnale per le generazioni più giovani, per le donne in particolare, capaci di ascoltare, di promuovere condivisione, di pretendere rispetto.

Nella società civile le persone non sono sole perché – lo leggiamo nelle pagine di Norberto Bobbio dedicate alla vitalità dei corpi intermedi – è nella società sottostante allo stato che l'individuo sviluppa appieno la sua personalità[5].

Dalla rigorosa presenza delle donne, da quelle voci multiple che risuonarono nell'assemblea costituente, si sviluppa e prende corpo una dottrina costituzionalistica fra le più attente, che esalta una Costituzione con contenuto sociale, scritta per «regolare quell'insieme di rapporti secondo un indirizzo interventista, anziché secondo un indirizzo puramente astensionistico»[6].

Si profila l'assai promettente scenario dell'art. 3, dove alla parità formale, «senza distinzione di sesso» come recita il primo comma, si affianca la parità sostanziale disegnata nel secondo comma, che affida alla Repubblica il compito di «rimuovere gli 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 di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

La conquista del diritto di voto, la presenza delle donne nell'Assemblea costituente, ma prima ancora la loro partecipazione alla Resistenza, sono elementi di una forza trainante, che ha poi nutrito il lavoro del legislatore, da un lato, e della Corte costituzionale, dall'altro, poiché a quest'ultima spetta l'interpretazione della Costituzione. Attraverso le sue decisioni, la Carta fondamentale acquista ulteriore vitalità e consonanza con la vita delle persone, entrando in modo benefico e costruttivo nelle loro vicende personali.

Intendo dedicare una menzione particolare alla rimozione di una storica barriera che vietava l'accesso delle donne alle cariche pubbliche e alla magistratura. Quello che si può definire un vero e proprio movimento tellurico prese avvio con una sentenza della Corte costituzionale (n. 33 del 1960). In un'altra occasione, per commentare questa vicenda, ho preso a prestito un'efficace metafora, utilizzata da Catharine MacKinnon: il battito d'ali di una farfalla può giungere a provocare un uragano da un'altra parte del mondo, una metafora che sta a indicare la lentezza e tuttavia l'inesorabilità di taluni processi trasformativi della sensibilità sociale[7].

La questione di legittimità costituzionale fu sollevata nel corso di una controversia in cui una giovane donna aveva visto preclusa la sua partecipazione a un concorso per l'accesso alla carriera prefettizia, per via di una risalente disposizione in un Regio decreto del 1920. L'iniziativa e il coraggio di quella donna – Rosanna Oliva de Conciliis, oggi sempre attiva per la tutela dei diritti delle donne – sollecitò l'attenzione di illustri giuristi, fra questi Costantino Mortati, che l'aveva conosciuta quale studentessa nelle aule universitarie e che scelse di

difenderla dinanzi alla Corte costituzionale, ottenendo il successo sperato. Dopo quella decisione, tutte le opportunità, incluse quelle dell'ingresso in magistratura, si aprirono, lentamente ma inesorabilmente quanto a numeri e percentuali.

Solo due anni prima, nel 1958, la stessa Corte costituzionale aveva ritenuto conforme alla Costituzione, in quanto dettato da un mero criterio numerico, il limite di tre sole donne nelle giurie popolari (sentenza n.56 del 1958). Ammettere le donne a quella funzione pubblica e poi escluderle oltre un certo numero è – precisò la Corte – un esercizio non contraddittorio, poiché le limitazioni numeriche si ispirano al principio di buon funzionamento dei collegi giudicanti.

La strada verso la parità, nonostante l'appena citata controversa oscillazione, era stata mostrata. I passi indotti e facilitati dalla Corte costituzionale sono passi sicuri, che portano con sé elementi di fiducia, perché provengono dall'organo di garanzia deputato a cogliere le attese dei cittadini e a tutelare i loro diritti.

Dati recenti ci dicono che dal 2015 il numero totale delle donne ha superato quello degli uomini magistrati e che si aggira sul 57% la presenza delle donne in magistratura, con una percentuale più alta del 59,7% fra le giovani magistrate ordinarie in tirocinio.

E pensare che, a seguito del primo concorso nel 1965, solo 8 donne erano entrate in magistratura. Sta crescendo la percentuale di donne cui sono attribuiti incarichi direttivi, ora al 40,4%, percentuale che sale per i tribunali di sorveglianza e per i minorenni, dunque per situazioni di particolare rilievo sociale [\[8\]](#).

Quest'ultimo dato mi consente di osservare che gli stereotipi spesso confermano alcune verità, non necessariamente negative: le donne sanno affiancare alla competenza e alla professionalità doti di propensione alla cura, alla partecipazione e alla solidarietà. Ma questa valutazione positiva non può oscurare un fatto che si riscontra in questa come in altre professioni: la parità, pur con molte eccezioni, si ferma alle soglie di posizioni apicali, come si ricava dalle statistiche prima citate.

La voce di Teresa Mattei si farebbe sentire nel commentare questi dati e noi oggi la evochiamo non ritualmente, ma con una forte sollecitazione rivolta alle giovani donne, affiancandola a quella di una studiosa, Marta Nussbaum, che descrive i diritti fondamentali come «un insieme di *capacità*, o possibilità di operare, in alcuni ambiti di particolare importanza» [\[9\]](#).

In questa scia di crescita e di apprendimento si collocano le azioni positive, volte a correggere asimmetrie, a rimettere in pari i piatti di una bilancia non sempre sintonizzata con la realtà sociale. I punti di partenza fissati, ancora una volta, dalla Corte costituzionale sono chiari, nel

ritenere legittime le disposizioni in materia di imprenditoria femminile, quando si afferma il passaggio da situazioni “di effettiva disparità di condizioni” in “sostanziale parità di opportunità” (sentenza 109/1993). Queste misure servono a «superare il rischio che diversità di carattere culturale o biologico si trasformino arbitrariamente in discriminazioni di destino sociale».

La Corte costituzionale con le sue decisioni – ne ho citate solo alcune – ha creato un contesto avanzato di riflessione che, in modo incalzante, risponde alle urgenze di un paese in trasformazione. In quel contesto si colloca la legge costituzionale n.1/2003, che modifica l’art. 51 della Costituzione, prevedendo l’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, anche con il ricorso ad appositi provvedimenti volti a promuovere le pari opportunità.

Questo tema mi consente di tornare al mio punto di partenza: l’invito a non smarrire il riferimento all’oggi nella ricostruzione storica del ruolo ricoperto dalle donne, dapprima nella lotta per la Resistenza, poi nella Costituente e nella vita politica. Serve, infatti, ora più che mai, un richiamo immediato alla nostra responsabilità collettiva come donne, indipendentemente dall’età e dai ruoli che ciascuna di noi svolge nella società. Le “capacità” che ricerchiamo sono il fondamento della parità e aggiungo delle libertà che ogni donna deve imparare a esercitare.

Questa responsabilità oggi è necessaria per affrontare il tema assai doloroso della violenza domestica e di genere su cui intendo soffermarmi. Lo faccio perché ciò che la desolante continuità della cronaca ci restituisce è un’immagine in netto contrasto con le vicende che fin qui abbiamo ripercorso, ascoltando donne che hanno affermato l’emancipazione attraverso l’esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, lo hanno fatto esprimendosi nei luoghi della politica e nei corpi intermedi, reclamando giustizia, anche, come si è detto, nell’aula della Corte costituzionale. Questa continuità di impegno civile non può interrompersi, specialmente in tempi, come quelli che attraversiamo, di disgregazione della rappresentanza politica e di indebolimento dei partiti.

Il valore della dignità umana è a fondamento della Carta fondamentale, è patrimonio delle tradizioni costituzionali comuni in Europa, è sancito dall’art. 2 del TUE. Il riferimento all’inviolabilità della dignità umana si rinviene nell’art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

Dalla forza normativa dei valori dobbiamo partire, da un presidio continuativo, che comporti obblighi degli stati a prevenire qualunque violazione degli stessi. Questo ripete la CGUE in alcune recenti decisioni che, partendo dalla salvaguardia dell’indipendenza della magistratura, si è

spinta a tutelare i valori fondamentali della libertà di espressione e del “pluralismo educativo” quale essenza della società democratica [\[10\]](#).

Questa ritrovata centralità dei valori, che si prestano a essere intesi quali giudizi logici, assimilabili ai giudizi di fatto, adatti a sospingere l'interprete oltre un esercizio esegetico [\[11\]](#), rende agevole e certamente non retorica la rilettura delle pagine scritte dalle donne nell'Assemblea costituente, solide nella loro linearità e nell'essenzialità dei loro progetti.

Queste caratteristiche non sono facilmente rinvenibili nelle complesse e talvolta assai lente e controverse attività del Parlamento. Difficile la consonanza di intenti fra le donne elette in quelle assemblee, ardua la ricerca di una lingua comune. Da questa aporia e dai ritardi del legislatore può discendere una accresciuta centralità delle corti a ogni livello.

Non è questa la sede per individuare la linea di confine, che pure deve essere tracciata, fra giudici e legislatori. Quella linea si muove seguendo traiettorie trasparenti e non deve superare le garanzie insite nella separazione dei poteri, principio su cui sono edificate le democrazie. I giudici non ricercano il consenso politico, ma rendono giustizia e, nel farlo, rispondono a precise domande dei cittadini, legate a casi concreti.

Così successe a Rosanna Oliva che, con la sua perseveranza nel voler accedere a professioni irragionevolmente precluse alle donne, fece crollare una barriera e, con l'intervento della Corte costituzionale, liberò nuove opportunità di lavoro “senza distinzioni di sesso”.

Così successe, sempre a opera della Corte costituzionale, per l'eliminazione di una discriminazione fra marito e moglie all'interno della famiglia, quanto al reato di adulterio. «Alla stregua dell'attuale realtà sociale» – scrive il giudice delle leggi nella sentenza n. 126 del 1968, a pochi anni di distanza da una sua precedente pronuncia, la sentenza n. 64 del 1961, accogliendo le richieste in tal senso delle ordinanze di rimessione e dunque scegliendo di riesaminare la questione – la discriminazione fra marito e moglie in presenza di adulterio, «lungi dall'essere utile, è di grande nocimento alla concordia ed alla unità della famiglia», perché pone la donna in uno stato di inferiorità, ne lede la dignità e diviene «più che altro un privilegio assicurato al marito», in palese violazione del principio di parità.

Può apparire stentato il linguaggio della Corte e forse non sufficientemente distesa la concisa motivazione, ma il principio affermato è dirompente e segna un cambio di passo.

Torniamo a esplorare la dolorosa e pressante frontiera della violenza domestica e delle misure per contrastarla, che appare ancora sfuggente, così come, con molta probabilità, appariva alle donne divenute protagoniste di celebri decisioni giudiziarie relative a irragionevoli

discriminazioni. Quest'ultima è una frontiera presidiata da fonti internazionali – in particolare la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa – e da organismi internazionali di controllo e monitoraggio degli adempimenti degli Stati che a tale convenzione aderiscono, fra cui l'Italia.

Colpisce, a questo riguardo, il linguaggio adottato in una sentenza della Corte Suprema di Cassazione, redatta da una donna, in tema di violenza domestica, perpetrata all'interno della famiglia[12].

Non è accettabile – si legge – una “lettura parcellizzata e riduttiva”, che tenda a concludere l'esperienza della donna nel confine dell'accudimento dei figli, in condizione di dipendenza economica. Impedire a una donna di emanciparsi da tale condizione, alla ricerca di un lavoro che le consenta di esprimersi professionalmente, costituisce un comportamento vessatorio tale da provocare «un vero e proprio stato di prostrazione psico-fisica». Nel nucleo familiare si assiste all'«imposizione di un sistema di potere asimmetrico», poiché il marito – che nel caso esaminato era imputato di delitti contro la famiglia per una serie continuata di atti violenti contro la moglie – assumeva decisioni tali da incidere sulla “autonomia e dignità umana”, nonché sulla sua “integrità fisica e morale”. Questa è, secondo la Cassazione, una delle «situazioni sintomatiche della asimmetria di genere».

Torna il concetto di asimmetria e con esso l'urgenza di misure adatte a sostenere le donne, a tutelarne la dignità in ogni sua espressione.

Ieri nell'Assemblea costituente, oggi in una società dilaniata da diseguaglianze e conflitti, il richiamo è alla responsabilità delle donne, alla loro presenza influente in ogni luogo della democrazia.

[1] D. Mack Smith, *Storia d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2011, 566.

[2] Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, relazione di Concetto Marchesi.

[3] T. Mattei, Intervento nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente, 18 marzo 1947.

[4] E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012.

- [5] N. Bobbio, *Libertà fondamentali e formazioni sociali: introduzione storica*, in *Pol. Dir.*, 1975.
- [6] V. Crisafulli, *Costituzione e protezione sociale*, ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, ESI, 2015, 253.
- [7] C.A. MACKINNON, *Butterfly politics. Changing the World for Women*, Boston, Harvard University Press, 2019. Si veda, inoltre, fra le opere più incisive nel dibattito internazionale, *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*, Boston, Harvard University Press, 1987. Se si vuole, si veda anche S. Sciarra, [AIC n. 5/2021](#).
- [8] Csm, Ufficio statistico, *Distribuzione per genere del personale della magistratura*, marzo 2026.
- [9] M. Nussbaum, *L'intelligenza delle emozioni*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 196.
- [10] CGUE, C-769/22, *Commissione c. Ungheria*, par 150.
- [11] L. Mengoni, *Interpretazione e nuova dogmatica*, ora in L. Mengoni, F. Modugno, F. Rimoli, *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Torino, Giappichelli, 2017, 123-124.
- [12] Corte Suprema di Cassazione, Sesta sezione penale, n.1268/2025, deposito 13.1.2025.

Con l'aggiunta di note essenziali, questo è il testo di una conferenza tenuta a Bari il 9 giugno 2026, nell'ambito del ciclo di incontri *Abbasso il re! Viva la Repubblica*, in corso di svolgimento su iniziativa del Comune di Bari e del comitato provinciale dell'ANPI, destinato alla pubblicazione negli atti. L'Autrice ringrazia gli organizzatori per l'invito e per aver acconsentito alla pubblicazione anche su questa Rivista.

Abbasso il re! Viva la Repubblica – Il programma