

L'Italia delle donne

Tre incontri sui numeri
della partecipazione
femminile

1

LA RAPPRESENTANZA

Art. 3 - Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica 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.

Art. 51 - 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. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

[...]

11 giugno 2026

Chiostro del Complesso
di Vicolo Valdina

COMITATO DI VIGILANZA
SULL'ATTIVITÀ
DI DOCUMENTAZIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

REPUBBLICA:
SOSTANTIVO
FEMMINILE

"In questi 80 anni le donne, autenticamente animate da un fervore democratico, sono state protagoniste di lotte e conquiste grazie alle quali il nostro Paese ha potuto compiere passi decisivi lungo il cammino dei diritti.

In questo importante anniversario alla Camera abbiamo voluto portare alla luce e far conoscere più nel dettaglio l'impatto della partecipazione femminile: una rivoluzione a volte silenziosa altre volte accompagnata dal rumore delle piazze, ma sempre rilevante nel costruire giorno dopo giorno una Repubblica di diritti e di libertà, di uguaglianza e di solidarietà. E che ci illumina sul lavoro che c'è ancora da fare per far sì che le pari opportunità non siano più un miraggio, ma una realtà di fatto per le nuove generazioni".

Anna Ascani
Vicepresidente della Camera dei deputati





PREMESSA

Il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione della Camera dei deputati, in occasione dell'80° anniversario dal riconoscimento del diritto di voto alle donne, ha organizzato tre incontri sulla partecipazione femminile, nell'ambito del programma "Repubblica, sostantivo femminile".

Gli incontri sono dedicati a tre temi specifici: la rappresentanza, la conoscenza e il lavoro.

Per tale occasione è stato predisposto un fascicolo di documentazione, suddiviso in due parti, che traccia un percorso ideale che inizia dal dibattito alla Assemblea Costituente e dalla formazione delle pertinenti disposizioni costituzionali, prosegue tramite l'analisi della evoluzione della legislazione e della giurisprudenza della Corte costituzionale e si chiude con la rappresentazione dei dati relativi alla partecipazione femminile per ciascuno dei tre settori considerati.

Il fascicolo si apre con i dati sintetici delle 21 Costituenti (collegio di elezione, gruppo di appartenenza, incarichi ricoperti): per un approfondimento, anche biografico, sulle prime deputate della Repubblica, si rinvia alla pubblicazione della Camera "I giorni delle Costituenti" (2026) che raccoglie, tramite appositi QR code, i podcast dedicati al loro contributo alla scrittura della Costituzione.

In ciascuna parte sono poi ricostruiti i lavori preparatori dei pertinenti articoli della Costituzione presso l'Assemblea Costituente, compresa la Com-

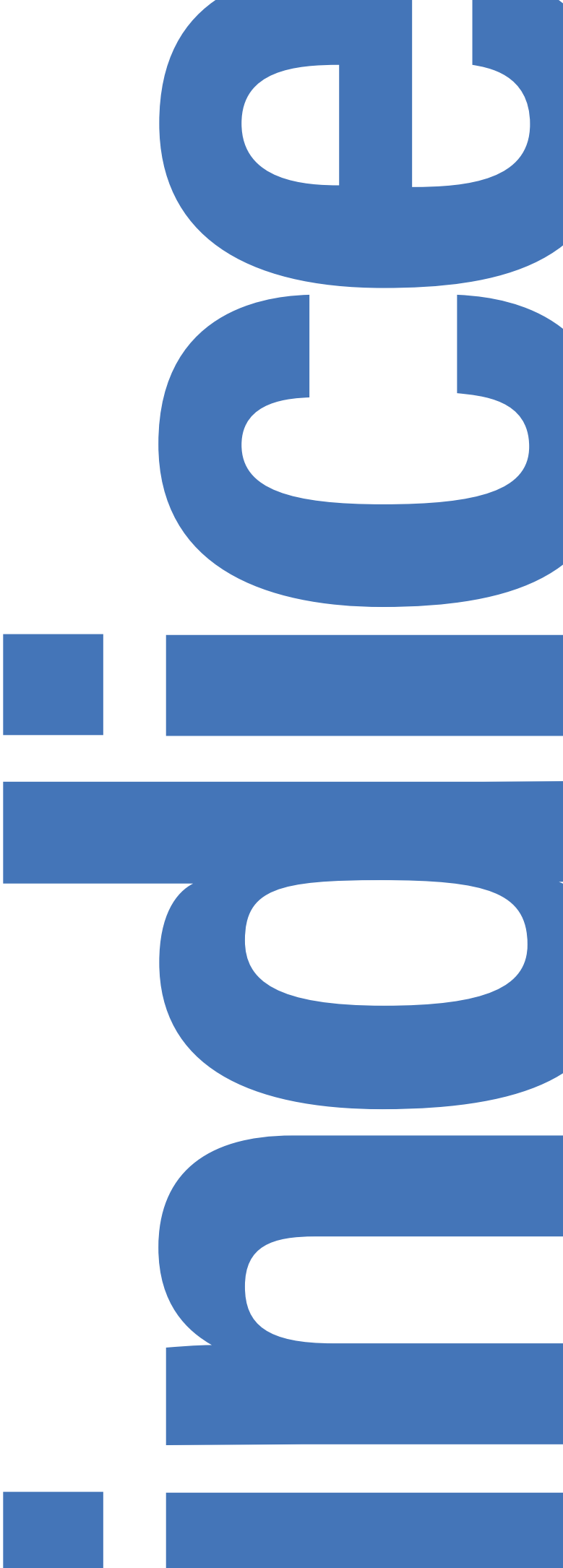
missione dei 75, e presentate le leggi più significative adottate nelle materie oggetto degli incontri durante le 19 legislature repubblicane nonché la rilevante giurisprudenza costituzionale, senza alcuna pretesa di racchiudere in un unico testo il complesso della legislazione che ha riguardato le donne in questi 80 anni.

La prima parte è dedicata agli articoli 3 e 51 della Costituzione: principio di uguaglianza formale e sostanziale e principio della parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive per i cittadini “dell’uno o dell’altro sesso”.

In primo luogo, viene riportato il dibattito all’Assemblea Costituente; quindi vengono in evidenza gli interventi che hanno progressivamente allargato la presenza femminile nelle professioni e nelle Amministrazioni; inoltre, sono riportate la modifica dell’articolo 51 approvata nel 2003 e, a seguito di questa, tutte le misure che hanno promosso le pari opportunità in ambito elettorale tramite azioni positive.

Per un più completo quadro di insieme si rinvia al dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati *Legislazione e politiche di genere* dell’8 marzo 2026.

Infine, si offre la serie storica di alcuni dati rilevanti sulla partecipazione elettorale femminile e sulla presenza nelle Istituzioni e nelle Amministrazioni pubbliche.



1.	Le Costituenti	11
2.	I lavori dell'Assemblea Costituente	21
	2.1 Lavori della Commissione dei 75	
	2.1.1 Prima Sottocommissione: seduta del 30 luglio 1946	29
	2.1.2 Prima Sottocommissione: seduta dell'11 settembre 1946	37
	2.1.3 Terza Sottocommissione: seduta del 20 settembre 1946	47
	2.1.4 Seconda sezione della Seconda Sottocommissione: seduta del 10 gennaio 1947	52
	2.1.5 Commissione dei 75: seduta del 25 gennaio 1947	58
	2.1.6 Commissione dei 75: seduta del 31 gennaio 1947	61
	2.2 Lavori dell'Assemblea	
	2.2.1 Assemblea Costituente: seduta del 18 marzo 1947	67
	2.2.2 Assemblea Costituente: seduta del 24 marzo 1947	73
	2.2.3 Assemblea Costituente: seduta del 22 maggio 1947	80
	2.2.4 Assemblea Costituente: seduta del 26 novembre 1947	87
3.	Dopo la Costituente: giurisprudenza costituzionale e legislazione attuativa	99
	3.1 La parità di accesso alle cariche elettive	
	3.1.1 Corte costituzionale: sentenza n. 422 del 1995	107
	3.1.2 Seduta dell'Assemblea della Camera del 3 luglio 2002	121
	3.1.3 La legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, "Modifica dell'articolo 51 della Costituzione"	137
	3.1.4 La legge 23 novembre 2012, n. 215 "Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni"	138
	3.1.5 La legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"	141

3.1.6 La legge 22 aprile 2014, n. 65 "Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014"	142
3.1.7 La legge 15 febbraio 2016, n. 20 "Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali"	143
3.1.8 La legge 3 novembre 2017, n. 165 "Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali"	144
3.1.9 Corte costituzionale: sentenza n. 62 del 2022	146
3.2 La parità di accesso agli uffici pubblici	
3.2.1 Corte costituzionale: sentenza n. 33 del 1960	170
3.2.2 La legge 9 febbraio 1963, n. 66 "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni"	180
3.2.3 La legge 1° aprile 1981, n. 121 "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza" - articolo 25	181
3.2.4 La legge 20 ottobre 1999, n. 380 "Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile"	182
4. Il Paese reale: serie storiche	185
4.1 La partecipazione femminile alle elezioni politiche	187
4.2 La presenza femminile alla Camera e al Senato	187
4.3 La presenza femminile nel Governo	188
4.4 La presenza femminile nel Parlamento europeo	189
4.5 La presenza femminile nei Consigli e nelle Giunte regionali	189
4.6 La presenza femminile nei Consigli e nelle Giunte comunali	192
4.7 La presenza femminile nel CSM	196
4.8 La presenza femminile nella magistratura ordinaria	196
4.9 La presenza femminile nella magistratura amministrativa	198
4.10 La presenza femminile nella magistratura contabile	199



Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente



Le Costituenti

In questa sezione sono raccolti alcuni dati relativi alle 21 deputate Costituenti.

Per ciascuna Costituente sono indicati il collegio di elezione, la professione e il gruppo parlamentare di appartenenza. Vengono anche indicati la partecipazione alla Consulta Nazionale nonché i mandati parlamentari successivi a quello dell'Assemblea Costituente; dove non diversamente indicato, il mandato si intende svolto alla Camera dei deputati.

Sono poi indicati gli incarichi ricoperti dalle Costituenti nell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Costituente e nella Commissione per la Costituzione (cd. Commissione dei 75). Non si dà invece conto di altri incarichi ricoperti presso altri organismi dell'Assemblea o presso il gruppo parlamentare di appartenenza.

L'età media delle Costituenti era di 39,5 anni, a fronte di un'età media dei componenti dell'Assemblea nel loro complesso di 50,8 anni.



Adele BEI

Data di nascita

4 maggio 1904

Collegio di elezione

XVIII (Ancona)

Professione

Sindacalista

Gruppo di appartenenza

PCI

Mandati parlamentari

Consulta Nazionale; I (Senato); II;III



Laura BIANCHINI

Data di nascita

23 agosto 1903

Collegio di elezione

VI (Brescia)

Professione

Pubblicista, laurea in filosofia

Gruppo di appartenenza

DC

Mandati parlamentari

Consulta Nazionale; I



Bianca BIANCHI

Data di nascita

31 luglio 1914

Collegio di elezione

XV (Firenze)

Professione

Insegnante, laurea in pedagogia e filosofia

Gruppo di appartenenza

PSI, poi (dal 3/02/47) PSLI

Mandati parlamentari

I



Elisabetta CONCI

Data di nascita

23 marzo 1895

Collegio di elezione

VIII (Trento)

Professione

Insegnante, laurea in lettere

Gruppo di appartenenza

DC

Mandati parlamentari

I; II; III; IV



Maria DE UNTERRICHTER JERVOLINO

Data di nascita

20 agosto 1902

Collegio di elezione

Collegio unico nazionale

Professione

Insegnante di scuola media, laurea in lettere

Gruppo di appartenenza

DC

Mandati parlamentari

I; II; III



Maria FEDERICI AGAMBEN

Data di nascita

19 settembre 1899

Collegio di elezione

Collegio unico nazionale

Professione

Insegnante di lettere e giornalista, laurea in lettere

Gruppo di appartenenza

DC

Componente

**Commissione per la Costituzione
Terza Sottocommissione**

Mandati parlamentari

I



Filomena DELLI CASTELLI

Data di nascita

28 settembre 1916

Collegio di elezione

XXI (L'Aquila)

Professione

Insegnante di scuola media, laurea in lettere

Gruppo di appartenenza

DC

Mandati parlamentari

I; II



Nadia GALLICO SPANO

Data di nascita

2 giugno 1916

Collegio di elezione

XX (Roma)

Professione

Funzionario di partito

Gruppo di appartenenza

PCI

Mandati parlamentari

I; II



Angela GOTELLI

Data di nascita

28 febbraio 1905

Collegio di elezione

III (Genova)

Professione

Insegnante di scuola media, laurea in lettere

Gruppo di appartenenza

DC

Componente

**Commissione per la Costituzione
Prima Sottocommissione dal 6 febbraio
1947 al 31 gennaio 1948**

Mandati parlamentari

I; II; III



Nilde IOTTI

Data di nascita

10 aprile 1920

Collegio di elezione

XIV (Parma)

Professione

Insegnante, laurea in lettere

Gruppo di appartenenza

PCI

Componente

**Commissione per la Costituzione
Prima Sottocommissione**

Mandati parlamentari

**I; II; III; IV; V; VI; VII; VIII; IX; X; XI; XII; XIII
Presidente della Camera dei deputati
nella VIII, IX e X**



**Angela Maria
GUIDI CINGOLANI**

Data di nascita

31 ottobre 1896

Collegio di elezione

XX (Roma)

Professione

**Impiegata statale, ispettrice del lavoro,
laurea in lingue e letterature slave**

Gruppo di appartenenza

DC

Mandati parlamentari

Consulta Nazionale; I



Teresa MATTEI

Data di nascita

1° febbraio 1921

Collegio di elezione

XV (Firenze)

Professione

Insegnante, laurea in filosofia

Gruppo di appartenenza

PCI

Componente

**Segretario dell'Ufficio di Presidenza
dal 25 giugno 1946 al 31 gennaio 1948**

Mandati parlamentari

-



Angelina MERLIN

Data di nascita

15 ottobre 1887

Collegio di elezione

Collegio unico nazionale

Professione

Insegnante

Gruppo di appartenenza

PSI

Componente

**Commissione per la Costituzione
Terza Sottocommissione**

Mandati parlamentari

I (Senato); II (Senato); III



**Rita
MONTAGNANA TOGLIATTI**

Data di nascita

6 gennaio 1895

Collegio di elezione

XIII (Bologna)

Professione

Artigiano

Gruppo di appartenenza

PCI

Mandati parlamentari

I (Senato)



**Angiola
MINELLA MOLINARI**

Data di nascita

3 febbraio 1920

Collegio di elezione

III (Genova)

Professione

Insegnante, laurea in lettere

Gruppo di appartenenza

PCI

Mandati parlamentari

I; III; IV (Senato); V (Senato)



Maria NICOTRA VERZOTTO

Data di nascita

6 luglio 1913

Collegio di elezione

XXIX (Catania)

Professione

Casalinga

Gruppo di appartenenza

DC

Mandati parlamentari

I



Teresa NOCE LONGO

Data di nascita

29 luglio 1900

Collegio di elezione

XIV (Parma)

Professione

Operaia

Gruppo di appartenenza

PCI

Componente

**Commissione per la Costituzione
Terza Sottocommissione**

Mandati parlamentari

Consulta Nazionale; I; II



Elettra POLLASTRINI

Data di nascita

15 luglio 1908

Collegio di elezione

XIX (Perugia)

Professione

Sindacalista, diplomata

Gruppo di appartenenza

PCI

Mandati parlamentari

Consulta Nazionale; I; II



Ottavia PENNA BUSCEMI

Data di nascita

12 aprile 1907

Collegio di elezione

XXIX (Catania)

Professione

-

Gruppo di appartenenza

**Fronte liberale democratico dell'Uomo
Qualunque, poi (dal 15/11/47) Unione Nazionale**

Componente

**Commissione per la Costituzione
dal 19 luglio 1946 al 24 luglio 1946**

Mandati parlamentari

-



Maria Maddalena ROSSI

Data di nascita

29 settembre 1906

Collegio di elezione

IX (Verona)

Professione

Chimico, laurea in chimica

Gruppo di appartenenza

PCI

Mandati parlamentari

I; II; III



Vittoria TITOMANLIO

Data di nascita

22 aprile 1899

Collegio di elezione

XXIII (Napoli)

Professione

Insegnante

Gruppo di appartenenza

DC

Mandati parlamentari

I; II; III; IV



Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente



I lavori dell'Assemblea Costituente

Attraverso i resoconti parlamentari si ripercorre l'attività dell'Assemblea Costituente e delle sue articolazioni (Commissione dei 75 e Sottocommissioni) svolta per l'elaborazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione.

L'articolo 3 sancisce il principio di uguaglianza, formale e sostanziale.

Tale principio appare nei lavori della Costituente fin dalla seduta della I Sottocommissione della Commissione dei 75 del 30 luglio 1946: Aldo Moro (DC), incaricato con Mario Cevolotto (Democrazia del lavoro) e Lelio Basso (socialista), di riferire sulla divisione sistematica della materia attribuita alla Sottocommissione, presenta un elenco dei diritti e dei doveri dei cittadini e individua tre preliminari dichiarazioni di principio: autonomia della persona umana davanti allo Stato; eguaglianza di valore della persona umana e diritto all'eguale trattamento; solidarietà fra gli uomini nella vita sociale e nel lavoro comune. Nella successiva riunione dell'11 settembre presso la stessa Sottocommissione, Giorgio La Pira (DC) e Basso illustrano due articoli che declinano, rispettivamente, il principio solidaristico ed il principio di uguaglianza, nella doppia accezione di uguaglianza formale e sostanziale.

Per quel che qui interessa, il secondo dei due articoli afferma, al primo comma, che "gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad uguale trattamento sociale". Fin dalla sua prima stesura, quindi, quello che diverrà l'articolo 3 della Costituzione individua anche nel genere un

fattore di disuguaglianza e di limite al “pieno sviluppo della persona umana”.

Basso, relatore, afferma che “non basta l’uguaglianza puramente formale [...] per dire che si sta costruendo uno Stato democratico, ma che l’essenza dello Stato democratico consiste nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale”. Il principio di uguaglianza, collocato inizialmente nella seconda parte della Costituzione – diritti e doveri – titolo I – rapporti civili, nel Progetto di Costituzione è sancito dall’articolo 7 delle disposizioni generali ed è approvato, senza discussione, nel testo proposto dal Comitato di redazione nella seduta della Commissione del 24 gennaio 1947. Il 24 marzo dello stesso anno, al termine della discussione sulle disposizioni generali – durante la quale sul principio dell’uguaglianza sostanziale era intervenuta il 18 marzo Teresa Mattei (PCI) – l’Assemblea approva un nuovo testo che diventerà l’articolo 3 della Costituzione. La nuova formulazione nasce da identici emendamenti presentati dai deputati dei Gruppi DC e PCI, fra i quali Nilde Iotti (PCI).

Più travagliato fu il cammino che condusse alla formulazione dell’odierno articolo 51 della Costituzione, il principio di parità nell’accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. La discussione su tale articolo si intreccia con il tema dell’ammissione delle donne alla magistratura. Le due vicende, pur contigue, vanno tenute distinte: l’enunciazione del principio costituzionale di eguaglianza ebbe percorso ed esito diversi rispetto all’effettiva apertura della carriera giudiziaria alle donne, che sarebbe giunta solo più tardi e per via di legge ordinaria, a seguito della sentenza n. 33 del 1960 della Corte costituzionale.

Il testo dell’articolo 51 prese forma anzitutto nella Commissione dei 75 – attraverso le sue Sottocommissioni e poi in sede plenaria. Il resoconto sommario della seduta della Terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 20 settembre 1946 mostra la distanza di posizioni tra i Costituenti sulla possibilità che l’accesso agli impieghi pubblici dovesse avvenire senza distinzioni di genere.

La questione si ripresentò il 25 gennaio 1947 nell’adunanza plenaria della Commissione. Nella seduta, tra gli altri, è votato il testo dell’articolo 47 (quello destinato a divenire l’articolo 51). Come os-

servato dal Presidente Ruini il Comitato di redazione ne aveva soppresso la specificazione relativa ai due sessi, ritenendola superflua, essendo già stato affermato il divieto di discriminazione con quello che sarà destinato a divenire l'articolo 3 della Costituzione. Maria Federici (DC), sostenuta da Moro, presentò un emendamento per reintrodurre quella specificazione. Anche se l'emendamento non fu approvato, il riferimento ai "cittadini d'ambo i sessi" sarebbe però ricomparso nel testo del Progetto.

Il passaggio decisivo avvenne in Assemblea il 22 maggio 1947, sotto la Presidenza di Terracini, nel corso dell'esame dell'articolo 48 del Progetto. Il relatore Umberto Merlin (DC) presentò un nuovo testo che sopprimeva l'inciso "conformemente alle loro attitudini": una formula che, spiegò, "aveva sollevato contro la Commissione le proteste di tutte le donne che hanno l'onore di sedere in questa Assemblea". La deputata Federici illustrò due emendamenti: il primo, sottoscritto in maniera trasversale anche da altre dodici delle ventuno Costituenti, intendeva specificare che l'accesso paritario ai pubblici uffici deve avvenire "in condizioni di uguaglianza"; il secondo, sottoscritto solamente da Maria Federici, richiedeva di sopprimere un altro inciso dell'articolo 48, quello che prevedeva l'accesso paritario ai pubblici uffici "secondo le norme previste dalla legge".

Ancora più tormentato fu il versante della magistratura. Il 10 gennaio 1947 la Seconda Sottocommissione (seconda sezione), presieduta da Giovanni Conti (repubblicano), ne discusse a fondo sulla scorta delle relazioni di Piero Calamandrei (autonomista), favorevole all'ammissione delle donne in magistratura, e Giovanni Leone (DC). La Sottocommissione approvò il principio generale "(in magistratura) Possono esservi ammesse anche le donne", senza la clausola limitativa che taluni avrebbero voluto aggiungere.

Il dibattito si riaprì il 31 gennaio 1947. Nell'adunanza plenaria della Commissione, si constatò che il Comitato di redazione aveva aggiunto, all'articolo sulla nomina dei magistrati, le parole "nei casi previsti dalle norme sull'ordinamento giudiziario". Ferdinando Targetti (PSI) ne chiese la soppressione, ricordando che la Sottocommissione aveva previsto l'ammissione delle donne alla magistratura senza condizioni. Giovanni Leone difese il testo del Comitato; Maria Federici obiettò; Nilde Iotti si schierò con Targetti e Federici;

Angela Gotelli (DC) osservò che consentire alle donne l'accesso ai gradi più alti non significava costringervele. La proposta soppressiva di Targetti non fu approvata: la clausola limitativa rimase nel testo.

La questione approdò infine in Assemblea. Già il 18 marzo 1947, nel sopra richiamato intervento sulle disposizioni generali del Progetto di Costituzione, Teresa Mattei aveva denunciato la “forte limitazione per le donne nel campo della Magistratura” introdotta – sottolineò – benché la Seconda Sottocommissione non si fosse pronunciata in tal senso, e aveva protestato contro la persistente sottovalutazione della donna. Il nodo fu sciolto il 26 novembre 1947, nell'esame dell'articolo 98 del Progetto di Costituzione (attuale articolo 106 della Carta), dopo che la Commissione aveva espunto dal testo dell'articolo ogni riferimento al genere femminile, Maria Maddalena Rossi (comunista), anche a nome di Teresa Mattei, propose un emendamento volto a stabilire in modo esplicito che “le donne hanno diritto di accesso a tutti gli ordini e gradi della Magistratura”. Nel suo intervento la Costituente ripercorse la lunga vicenda dell'emancipazione nelle professioni legali – dal caso di Lidia Poët, la cui iscrizione all'albo forense di Torino fu revocata nel 1883, fino alla legge del 17 luglio 1919 che ammise le donne all'esercizio della professione di avvocato e procuratore – e i molti Paesi che già ammettevano le donne in magistratura. Posto in votazione a scrutinio segreto, l'emendamento fu respinto con 120 voti favorevoli e 153 contrari.



Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente

21

Lavori della Commissione dei 75

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

PRIMA SOTTOCOMMISSIONE

2.

RESOCONTO SOMMARIO DELLA SEDUTA DI MARTEDÌ 30 LUGLIO 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TUPINI**

INDICE

Sui lavori della Sottocommissione.	Pag. 5
PRESIDENTE - MORO - CEVOLOTTO - LUCIFERO - DOSSETTI - BASSO - LA PIRA - GRASSI - TOGLIATTI - MARCHESI - CORSANEGO.	

La seduta comincia alle 18.

Sui lavori della Sottocommissione.

PRESIDENTE comunica che gli onorevoli Cevolotto, Basso e Moro, incaricati nella precedente seduta di riferire sulla divisione sistematica della materia attribuita alla competenza della Sottocommissione, si sono riuniti ieri, insieme con il Presidente e con il Segretario della Sottocommissione stessa, ed hanno adempiuto al loro incarico.

Invita l'onorevole Moro a riferire sul lavoro svolto.

MORO rende noto che, a conclusione della riunione di ieri, è stato compilato un elenco sistematico dei diritti e dei doveri del cittadino. Un punto di contrasto si è manifestato circa la collocazione delle dichiarazioni generali sull'ordinamento costituzionale e politico dello Stato, dichiarazioni che, secondo l'av-

viso degli onorevoli Grassi, Basso e Cevolotto, dovrebbero precedere quelle sulle libertà personali. Egli ritiene invece che, per ragioni di opportunità sistematica, tali dichiarazioni debbano essere collocate in seguito.

Fa presente che si è ritenuto di dover iniziare con dichiarazioni di principio che avrebbero soprattutto una funzione educativa, in quanto una costituzione deve avere anche valore di insegnamento per il popolo. Queste dichiarazioni di principio dovrebbero corrispondere all'orientamento antifascista che è comune a tutti i membri della Commissione.

La materia dovrebbe poi essere divisa in tre parti, una relativa alle libertà civili, la seconda alle libertà economiche e la terza a quelle politiche.

A questa distinzione corrisponde nelle sue principali linee lo schema predisposto, il quale, dopo le dichiarazioni di principio, reca una prima parte che si è voluta intitolare « L'uomo », e che comprende tre capitoli: libertà civili, libertà sociali (che vengono distinte in libertà generali, economiche e culturali) e libertà politiche. Seguono poi i principi relativi alla famiglia, alle caratteristiche istituzionali dello Stato e ai principi costituzionali dello Stato stesso, considerato nei suoi elementi costitutivi: territorio, popolo, ordinamento giuridico. Chiudono infine i rapporti

dello Stato con altri ordinamenti giuridici internazionali ed ecclesiastici.

Dà quindi lettura del seguente schema predisposto:

DICHIARAZIONI DI PRINCIPIO

I. — Autonomia della persona umana di fronte allo Stato.

II. — Eguaglianza di valore della persona e diritto all'eguale trattamento.

III. — Solidarietà tra gli uomini nella vita sociale e nel lavoro comune.

L'UOMO

I.

LIBERTÀ CIVILI

1. — Inviolabilità della persona in particolare.
2. — Inviolabilità dagli arresti.
3. — Diritto di essere giudicato dai giudici naturali.
4. — Diritto ad essere punito secondo una legge preventiva e con pene legali.
5. — Diritto ad una libera ed efficace difesa processuale e presunzione di innocenza fino alla condanna.
6. — Divieto di pene corporali e diritto ad un trattamento penale umano (pena di morte).
7. — Diritto a non essere estradato.
8. — Diritto al nome.
9. — Diritto alla cittadinanza.
10. — Inviolabilità di domicilio.
11. — Diritto di circolazione nell'interno dello Stato e libertà di residenza.
12. — Diritto di emigrare.
13. — Diritto alla libertà di corrispondenza postale, telegrafica e telefonica ed alla segretezza di essa.
14. — Libertà di coscienza e di opinione e diritto di esprimere e diffondere il proprio pensiero (stampa).
15. — Libertà di professare la propria fede religiosa.
16. — Libertà di riunione.
17. — Libertà di associazione, diritto al riconoscimento della capacità giuridica dell'ente ed alla permanenza di tale riconoscimento.
18. — Diritto alla legalità dei tributi.
19. — Diritto alla inviolabilità degli obblighi assunti dallo Stato verso i creditori.
20. — Diritto di azione giudiziale.
21. — Diritto di resistenza all'atto illegale dell'autorità.

II.

LIBERTÀ SOCIALI

A.

Libertà generali.

1. — Diritto all'esistenza della persona.
2. — Diritto all'assistenza sanitaria.
3. — Diritto ad ottenere protezione sociale per le madri e i fanciulli.

B.

Libertà economiche.

1. — Diritto di lavorare scegliendo il proprio lavoro.
2. — Dovere del lavoro.
3. — Diritto di organizzare i mezzi per controllare le condizioni del lavoro.
4. — Diritto di associarsi per la tutela degli interessi di categoria.
5. — Diritto di sciopero economico.
6. — Diritto all'equa remunerazione del lavoro, ad un orario umano, al riposo settimanale ed annuale retribuito.
7. — Diritto al risparmio ed alla proprietà privata; suoi limiti.
8. — Condizioni per procedere a collettivizzazione.
9. — Diritto di successione e suoi limiti.
10. — Diritto all'assistenza statale in caso di disoccupazione, invalidità e vecchiaia.

C.

Libertà culturali.

1. — Libertà di insegnamento col diritto di scelta della scuola.
2. — Dovere dello Stato a promuovere l'istruzione e la cultura con proprie scuole.
3. — Diritto dello Stato a controllare le scuole private per il rendimento didattico e lo stato giuridico degli insegnanti.
4. — Diritto alla istruzione ed al riaddestramento professionale.
5. — Diritto ed obbligo dell'istruzione elementare.
6. — Diritto all'istruzione superiore per i meritevoli.
7. — Libertà di creare organismi educativi paralleli alle scuole pubbliche e private.

III.

LIBERTÀ POLITICHE

1. — Diritto di elettorato attivo e passivo, in condizioni di universalità e di uguaglianza.
2. — Diritto ad organizzarsi in partiti politici.
3. — Diritto di accedere alle cariche pubbliche in condizioni di uguaglianza.
4. — Obbligo di eseguire prestazioni personali a favore dello Stato e di Enti pubblici a termini di legge.
5. — Diritto all'esistenza ed alla autonomia degli enti che esercitano funzioni pubbliche.
6. — Diritto di petizione.

LA FAMIGLIA

1. — Diritto a costituire la famiglia; protezione dello Stato.
2. — I poteri direttivi nella famiglia.
3. — Libertà della donna di dedicarsi ai lavori domestici.
4. — Diritto-dovere di istruire ed educare la prole.
5. — Diritto all'assistenza da parte dello Stato.
6. — Filiazione naturale.

LO STATO

1. — Denominazione e caratteristiche istituzionali dello Stato italiano.
2. — Simboli dello Stato.
3. — Principio della personalità giuridica dello Stato.
4. — Principi costituzionali sul territorio.
5. — Principi costituzionali sul popolo (cittadinanza).
6. — Principi costituzionali sull'ordinamento giuridico (per proposta degli onorevoli Grassi, Cevolotto e Basso questa parte dovrebbe essere trasferita in principio).

RAPPORTI DELLO STATO
CON ALTRI ORDINAMENTI GIURIDICI

A.

LO STATO E L'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

1. — Dichiarazione sulla politica internazionale e sulle autorità internazionali riconosciute.
2. — Adattamento del diritto interno al diritto internazionale.
3. — Diritto delle minoranze etniche.

B.

RAPPORTI TRA STATO E CHIESA

PRESIDENTE richiama l'attenzione sulla opportunità di risolvere una questione fondamentale: se sia necessario cioè compiere una deliberazione di merito dei singoli problemi, o se la Sottocommissione possa limitarsi ad esaminare l'indice così come è stato proposto. A suo avviso, sarebbe più razionale questa seconda soluzione in quanto lo schema deve costituire una base per il lavoro che sarà svolto dai relatori.

CEVOLOTTO dopo aver espresso l'opinione che la parte dell'indice concernente lo Stato debba precedere le nozioni concernenti la persona, fa presente che già nella deliberazione dei vari temi fatta presso il Comitato di redazione sono stati individuati alcuni punti di attrito sui quali vi sarà certamente la necessità di discutere e cercare, se possibile, una soluzione di maggioranza. Su questi temi sarebbe opportuno nominare non uno ma due relatori, rappresentanti ciascuno il pensiero opposto. Ritiene necessario quindi individuare gli eventuali punti di attrito, mentre per gli altri non vi saranno che questioni di tecnica, di dettaglio. È d'accordo, comunque, con il Presidente sulla opportunità di un ordinamento preliminare della materia.

LUCIFERO si dichiara anch'egli favorevole alla opinione del Presidente circa un ordinamento sistematico che gioverà anche ad un migliore inquadramento dei vari problemi. Ritiene però impossibile una immediata discussione su tale ordinamento dato che l'indice è stato solo ora distribuito mentre da un esame anche superficiale si vede che in esso vi sono questioni di indole giuridico-costituzionale delicate ed interessanti che vanno studiate attentamente. Esprime subito, in proposito, l'avviso che alcune di tali questioni non dovrebbero trovar posto in una Costituzione, ma in sede più adatta, ad esempio nei Codici.

DOSSETTI osserva che l'aver posto nell'indice alcuni problemi non vuol dire che essi debbano essere risolti con l'inclusione nella Costituzione. La questione ora è soltanto di tecnica e di distribuzione di lavoro. Posto che un determinato principio, un determinato diritto o una determinata libertà debbano essere affermati nella Costituzione, occorre stabilire il punto in cui debbano essere indicati e trattati. Ritiene quindi che, senza gravi pregiudizi per l'avvenire, la Sottocommissione potrebbe mettersi d'accordo sullo schema senza scendere ad un esame di dettaglio sui singoli punti.

BASSO, premesso che i componenti il ristretto Comitato incaricato della redazione dell'indice non si sono trovati d'accordo nell'elencazione dei temi contenuta nello schema, troppo ampia a suo avviso, e che è necessario avere una Costituzione non troppo rigida onde evitarne continue modifiche, conviene con il Presidente circa l'opportunità di un ordinamento sistematico della materia. Ritiene inutile però che si incarichino dei relatori di svolgere tutta la serie degli argomenti elencati, se prima non si è d'accordo sui temi da discutere.

Dallo schema proposto ha tutta l'impressione che si tenda a presentare la Costituzione come un'elencazione di libertà; con questo si cadrebbe a suo avviso in un vecchio schema di rivendicazione di diritti subiettivi che potrebbe dare l'impressione di una Costituzione che nasca come un'opposizione del popolo contro il potere assoluto. Pensa che sia necessario evitare questa visione unilaterale e che, dovendosi fare un elenco di diritti e di doveri, sarebbe più opportuno introdurre un capitolo sui « Rapporti fra i cittadini e lo Stato » che eviti l'impressione che si sia voluto porre l'accento soltanto sull'individualismo.

LA PIRA concorda sulla necessità di impostare lo schema calcando sul concetto dei diritti anziché su quello delle libertà. In base poi al principio che i diritti della persona umana non sono integralmente tutelati se non sono tutelati anche i diritti delle comunità nelle quali la persona umana si espande, adotterebbe la locuzione generale: « Diritti della persona umana », procedendo poi ad un primo raggruppamento naturale: « Diritti della famiglia, diritti della comunità, del lavoro, ecc. ». Tratterebbe quindi i diritti della persona e delle comunità naturali nelle quali la persona si integra e si espande, ma tutto però con una aggiunta sistematica, in modo che oltre a parlare della famiglia, ci si occupi anche di queste altre comunità che sono essenziali. Tenuto presente il principio che la struttura della Costituzione deve essere conforme alla struttura reale del corpo sociale, poiché questa struttura è organica e si svolge per la comunità, la medesima organicità sarebbe bene — a suo avviso — proiettare nella Costituzione in modo che questa sia lo specchio della realtà sociale.

LUCIFERO osserva che mentre la prima parte della Costituzione può essere mantenuta rigida, la seconda e la terza parte hanno invece una rigidità condizionata che può subire modifiche secondo le esigenze dei tempi. Ma poiché nella prima parte si formulano

alcune affermazioni assiomatiche, teme che una eventuale modificazione delle altre parti possa portare ad una confusione. Ritiene quindi che volendo portare nella prima parte tutti i diritti di comunità, di associazione, ecc. non come affermazione di principio, ma come sviluppo di principio, con una funzione più legislativa che costituzionale, si finirebbe con il creare una Costituzione che, per essere troppo perfetta, non sarebbe applicabile. E d'avviso che la prima parte debba essere ridotta ai soli diritti dell'uomo; da questo, in sede legislativa e costituzionale, deriverà il resto.

GRASSI crede che, seguendo un indirizzo pratico e completo, sia necessario esaminare l'elencazione prospettata dall'onorevole Moro per giungere ad una formulazione precisa e ridotta, di principi generali sui quali tutti si trovino d'accordo e che potranno essere sviluppati dalle future disposizioni legislative.

Per quanto riguarda la sistematica, egli ed altri colleghi avrebbero preferito che si facesse una prima enunciazione delle disposizioni generali dello Stato e poi seguisse la dichiarazione dei diritti e dei doveri dei cittadini in tutti i campi. Ritiene che la prima discussione della Sottocommissione, lasciando impregiudicata la sistematica generale, che verrà assorbita dalla competenza della Commissione plenaria e della Presidenza, debba svolgersi non sui principi ormai acquisiti, relativi alla società e alle relazioni umane, ma sui punti di frizione dove effettivamente non c'è accordo completo. Si potrebbe così procedere alla nomina di un relatore che presenti articoli concreti per la parte generale sulla quale tutti sono d'accordo, e nominare altri relatori per le parti in cui si manifestino divergenze. Questi relatori potranno presentare una formulazione articolata dei principi affermati, sulla quale, in successive sedute, potrà svolgersi una discussione concreta e positiva.

TOGLIATTI rileva che la prima impressione avuta dallo schema è stata quella che esso, attraverso la semplicità delle formulazioni, fa affiorare problemi teorici e politici di tale importanza da rendere necessario, come ha rilevato l'onorevole Lucifero, un esame più approfondito.

Crede però che avendo la Sottocommissione iniziato uno scambio di idee, sia opportuno vedere subito se si è d'accordo sul modo di preparare la dichiarazione e sul carattere che essa dovrà avere perché da questo dipenderà l'orientamento di tutta la Costituzione. Ora, di fronte alla lunga elencazione di diritti contenuta nello schema, osserva che qua-

sta può andar bene in un trattato o in un documento teorico, non in una Costituzione che è un documento storico e politico.

Quanto alla dichiarazione di principio, ad esempio, che si intende far precedere, osserva che essa gli sembra troppo generale. Ritiene che dopo oltre venti anni di fascismo, punto di partenza dovrebbe essere la negazione del regime fascista e la riaffermazione della riconquista della libertà dei cittadini: una dichiarazione storica e precisa che potrebbe contenere un richiamo a qualche nuova libertà di carattere economico e sociale, di cui il popolo italiano ha acquistato coscienza attraverso l'esperienza stessa del fascismo e di fronte ai problemi che stanno al cospetto del popolo italiano. Una simile introduzione avrebbe effettivamente un significato politico profondo e diventerebbe la base della unità politica del Paese.

Passando alla elencazione delle libertà, si dichiara d'accordo con quei colleghi che ne sostengono la scelta e la limitazione, che dovrebbero avvenire sotto un duplice aspetto: graduazione della importanza politica ed effettività. Non si possono mettere allo stesso livello determinate affermazioni, che potrebbero andar bene anche in un Codice, con altre affermazioni di diritto proprie di una Costituzione; ed egli vorrebbe che si compisse una scelta, dando rilievo a quelle particolari libertà la cui riconquista, la cui affermazione e la cui consacrazione in un testo costituzionale oggi hanno un valore politico decisivo, lasciando ad altri testi legislativi, ad altri documenti, l'affermazione e la precisazione delle altre libertà.

In secondo luogo, tenuto conto del carattere effettivo reale delle libertà, afferma che dovranno scriversi nella Costituzione quelle libertà che si è in grado di garantire, dichiarando che lo Stato le garantisce; altrimenti si correrebbe il rischio di fare affermazioni soltanto dottrinarie e la lotta politica e sociale si svilupperebbe al di fuori della Costituzione. Si riferisce innanzi tutto ai diritti di carattere sociale e si domanda come questi diritti saranno garantiti, una volta che sono stati scritti nella Costituzione.

Pensa pertanto che tutta la parte relativa ai problemi economici debba essere considerata tenendo presente che se si afferma il diritto al lavoro si deve anche dire che lo Stato garantisce questo diritto in una determinata misura.

Concludendo, sostiene la necessità: di dare un carattere più storico e politico alla introduzione; di ridurre il numero dei diritti e

delle libertà a quelli effettivamente garantiti e, entrando nel campo sociale e culturale, legare all'affermazione dei diritti quella dei mezzi concreti con i quali se ne garantisce l'effettiva realizzazione; di lasciar fuori dalla Costituzione quelle affermazioni di diritti che meglio troverebbero posto in un codice.

DOSSETTI è d'accordo sul fatto che la Costituzione debba essere collegata con qualcosa di storicamente definito rispetto al momento in cui essa nasce, ma ritiene che lo schema proposto non pregiudichi, né in senso positivo né in senso negativo, questa necessità. È evidente che chi dovrà stendere il primo abbozzo della dichiarazione di principio dovrà sentire questa esigenza per darvi concretezza storica. Se si guardano altre Costituzioni, si nota che tale esigenza è soddisfatta; e si riferisce in particolare alla nuova Costituzione francese, e anche a quella russa.

Convieni anche sulla opportunità di non insistere troppo sul concetto delle libertà, ma non trova giustificata la critica fatta ad una pretesa esuberanza dei singoli punti elencati.

Rileva che nello schema sono accennati tutti i concetti che potrebbero essere oggetto di discussione, ed un raffronto con le altre più recenti Costituzioni, dimostra che qui non vi è nulla più di quanto è materia normale di tutte le Costituzioni.

Quando si passerà ad una elencazione concreta, si vedrà che tutti i punti potranno compendiarsi in pochissimi articoli.

Quanto all'affermazione dell'onorevole Togliatti che bisogna anche preoccuparsi del modo con cui le libertà ed i diritti dichiarati debbano realizzarsi, si dichiara d'accordo con lui, rilevando che proprio questo deve essere lo scopo di una nuova Costituzione. Osserva però che non si deve dimenticare che si tratta di una materia riservata ad altre Sottocommissioni. Compito della prima è solo quello di dichiarare i diritti, i quali poi dovranno essere realizzati in altra sede, e precisamente: i diritti di democrazia generica e di struttura politica, dalla seconda Sottocommissione, quella di carattere economico e sociale, dalla terza.

TOGLIATTI osserva che egli ha inteso porre l'aspetto sociale della questione.

DOSSETTI fa presente che la terza Sottocommissione ha appunto lo scopo di sistemare la struttura sociale in maniera tale che i diritti affermati possano trovare concreta realizzazione. Ciò è conforme allo schema tecnico comune in ogni Costituzione. Occorre ricordare che la prima Sottocommissione, pur non dovendo limitarsi ad astratte enuncia-

zioni, ha solo la competenza di dichiarare i diritti e fissare la posizione del cittadino e dei membri della società di fronte allo Stato; alle altre Sottocommissioni spetta il compito di studiare le strutture politiche, economiche e sociali attraverso le quali quei determinati diritti dichiarati si realizzano. Se invece per ogni diritto che intende dichiarare la prima Sottocommissione volesse porre anche il problema della pratica realizzazione con la pretesa di risolverlo, invaderebbe il campo delle altre Sottocommissioni.

CEVOLOTTO è d'accordo con l'onorevole Togliatti per quanto si riferisce alla formulazione delle dichiarazioni di principio; crede però che questo debba far parte del preambolo alla Costituzione e non proprio della Costituzione.

Quanto all'indice, è d'avviso che esso sia troppo ampio, e riferendosi alla necessità espressa dall'onorevole Basso di non fare una Costituzione troppo rigida, sostiene che nella Costituzione debbano trovar posto soltanto quei principi generali che non occorra poi modificare, lasciando al Parlamento la elaborazione delle leggi speciali.

Circa l'osservazione sulla competenza della terza Sottocommissione in materia di principi economici e sociali, ritiene che la enunciazione di quelli che sono i principi fondamentali competa alla prima Sottocommissione, la quale dovrà tuttavia coordinare i propri lavori con quelli della terza Sottocommissione, alla quale spetta un compito più specifico.

Concorda infine con l'onorevole Togliatti sulla opportunità di tenere presente la Costituzione sovietica laddove essa alla enunciazione dei diritti economici e sociali fa seguire sistematicamente la specificazione del modo onde tali diritti vengono assicurati.

TOGLIATTI, ad integrazione di quanto testé detto dall'onorevole Cevolotto, precisa che l'esempio della Costituzione russa deve essere, a suo avviso, tenuto presente non soltanto per le questioni di carattere economico-sociale, ma anche per quelle essenzialmente politiche. Non basta pertanto affermare che lo Stato garantisce le libertà politiche ai cittadini, ma occorre indicare il modo con cui questa garanzia è assicurata. Nel caso dell'Italia, che è appena uscita dal periodo della tirannide fascista, si tratta appunto di assicurare le libertà politiche con norme che vietino la propaganda delle dottrine fasciste. Soltanto così la Costituzione potrà veramente essere uno strumento che diriga tutta la vita politica della Nazione.

DOSSETTI si dichiara d'accordo con gli onorevoli Cevolotto e Togliatti. Osserva tuttavia che le formulazioni con le quali la Costituzione sovietica indica i mezzi di garanzia dei diritti economici e sociali sono alquanto generiche, e comunque si richiamano ad un ordinamento strutturale che è in atto nell'U.R.S.S., ed è anche sancito in altri capitoli della Costituzione russa. Ora bisogna evitare formulazioni che potrebbero apparire una mera tautologia. Pertanto, avuto riguardo all'ordinamento economico esistente in Italia, e poiché il compito di modificare eventualmente con norme statutarie tale ordinamento spetta alla terza Sottocommissione, è necessario un coordinamento fra i lavori delle due Sottocommissioni.

BASSO considera non agevole la formulazione di principi preliminari di carattere filosofico sulle funzioni dello Stato nei confronti dei cittadini. Su siffatte dichiarazioni di principio non sarà facile l'accordo. D'altra parte occorre, a suo avviso, evitare le formulazioni troppo astratte, sul tipo di quelle della Costituzione germanica di Weimar e della Costituzione spagnola, in cui vi è un eccesso ideologico a scapito della corrispondenza con la realtà in atto.

D'altro lato ci si deve guardare dal pericolo di cadere nel particolare e nello stesso tempo di dovere rinviare troppo spesso alle leggi speciali.

Ritiene che sulle libertà civili si possa anche ricorrere ad un'ampia elencazione, mentre per le altre libertà ci si dovrebbe limitare ai concetti generali.

Non concorda infine con l'opinione espressa dall'onorevole Dossetti e ritiene che oltre alla enunciazione del diritto, possa essere inserito un capoverso esplicativo che non costituirebbe sempre una tautologia.

GRASSI fa presente che per la parte concernente le libertà civili la Sottocommissione è sostanzialmente d'accordo sulle enunciazioni, salvo a riassumere i principi fondamentali, adattandoli al clima storico attuale. La formulazione tecnica sarà discussa in seguito, ma si può intanto dare ad un relatore l'incarico di preparare gli articoli che riguardano le libertà civili.

Per quanto riguarda le libertà sociali e le libertà economiche, evidentemente si viene ad invadere il campo della terza Sottocommissione con la quale bisogna agire d'accordo; potrebbe quindi essere opportuno, in un primo tempo, che il relatore accantonasse questa parte per trattarla poi insieme con l'altra Sottocommissione.

La parte culturale spetta invece alla prima Sottocommissione anche per quel che riguarda la famiglia e quindi su questi punti il relatore designato dovrà avere un incarico concreto.

Riassumendo, propone che sia affidato ad un relatore l'incarico di preparare tutta la parte delle libertà civili; che la parte riguardanti i diritti sociali ed economici, sia in un primo momento accantonata onde poter procedere d'accordo con la terza Sottocommissione; che infine sia discussa compiutamente la parte culturale e della famiglia che fa parte della stretta competenza della Sottocommissione onde stabilire l'indirizzo da assegnare al relatore.

MARCHESI osserva che per quanto riguarda le libertà culturali, ci sono alcuni diritti dei quali bisogna tener conto e che investono anche la competenza della Sottocommissione economica, quali ad esempio il diritto all'istruzione e all'addestramento professionale, e per questi occorrerà indicare i mezzi per la concreta realizzazione.

DOSSETTI fa presente che la terza Sottocommissione ha già deliberato una relazione speciale su questo punto.

LUCIFERO osserva che mentre tutti dicono di essere in fondo d'accordo, lo sono invece solo alla superficie. Una Costituzione è un documento storico più che politico, ma appunto perché documento storico ha un suo spirito. Se ad un certo punto non si stabilisce quale debba essere lo spirito di questa Costituzione, non si sarà concluso nulla. E poi, documento politico, sì, e che ha un contenuto giuridico, ma che è essenzialmente un documento empirico e non programmatico; perché se si dice come il principio deve essere attuato, si entra già nel campo legislativo e si crea questo problema: che ogni qual volta per circostanze economiche, per circostanze storiche o politiche il meccanismo di applicazione di quel principio, che rimane salvo, debba esser mutato, si deve mutare la Costituzione. Ora, mentre in uno Stato socialista questo si può fare nella Costituzione, in uno Stato che accetta molti criteri sociali ma che non è socialista come impalcatura, questo non è possibile.

Ritiene sia necessario stabilire quali sono i principi programmatici sui quali la maggioranza concorda e dai quali deve partire questa dichiarazione di diritti; affermare dei diritti giuridici e lasciare poi alla legislazione la loro pratica attuazione.

Quanto al concetto dell'onorevole Togliatti, della reazione cioè al fascismo dalla quale la Costituzione deve sorgere, vorrebbe che

tale reazione più che formulata fosse nel contenuto stesso della Costituzione: non il contrasto polemico col fascismo, ma qualche cosa di più che lo escluda, che sia l'antifascismo tanto più che definire il fascismo diventa una difficoltà enorme. Quello che diceva l'onorevole Togliatti, fare cioè una dichiarazione preliminare in merito al fascismo, avrebbe — a suo avviso — un significato molto relativo. Egli è inoltre contrario ad entrare troppo nel particolare, perché teme la facilità con la quale si sarebbe costretti a modificare continuamente una Costituzione siffatta.

Conclude riaffermando la necessità di cercare di accordarsi preliminarmente sullo spirito, per stabilire cioè fino a che punto ognuno può cedere e venire incontro allo spirito dell'altro; altrimenti non si farà nulla di pratico e di positivo.

DOSSETTI propone uno schema molto sintetico che non pregiudichi le definitive decisioni, nel quale distinguerebbe una prima parte, l'uomo e il cittadino, come titolo generale, comprendente tre capitoli: i rapporti civili, i rapporti sociali ed economici ed i rapporti culturali; una seconda parte sulla famiglia ed una terza sullo Stato e l'ordinamento giuridico.

Ad ognuno di questi punti potrebbero essere assegnati uno o più relatori, sulle cui relazioni potrebbe svolgersi una discussione particolareggiata.

CORSANELO, fa presente che quanto ha detto l'onorevole Lucifero potrebbe avere la sua attuazione pratica se si facesse precedere una discussione generale dalla quale dovrebbe sorgere quello spirito della Costituzione del quale l'onorevole Lucifero ha parlato.

DOSSETTI insiste sulla necessità di un procedimento sistematico. Non vede come si possa, ad esempio, discutere della cultura e della scuola, prima di aver discusso dei diritti dei cittadini e di aver stabilito la posizione dell'uomo soggetto e oggetto dell'attività scolastica.

PRESIDENTE crede che la Sottocommissione debba venire ad una conclusione della discussione nel senso di stabilire se, sulle linee che sono state esposte, sia possibile arrivare alla nomina di un relatore che, su determinate parti già discusse, possa presentare fra una ventina di giorni una relazione. Sulla prima parte dello schema, ad esempio, osservazioni di dettaglio sono già state fatte, e il relatore prescelto potrà tener conto di quanto è stato detto e compendiarlo in una relazione il pensiero di quanti sono variamente intervenuti nella discussione.

Per quanto riguarda l'accento dell'onorevole Togliatti in ordine ad una dichiarazione di principio, crede che questa dovrebbe essere posta in testa alla Costituzione, quando se ne farà la stesura definitiva. Ma tutto quello che dovrà essere compendiato come sintesi nel preambolo, non potrà essere che la risultante dello sviluppo razionale che avrà avuto la Costituzione. Non concepisce un preambolo che sia basato su d'una formula negativa che si esprime con un « anti »: quando si fa una Costituzione che tenga conto, in tutta la sua sostanza, della negazione dello Stato che ci ha preceduto, e sia in antitesi con quanto ha fatto il fascismo, crede che essa precisi già sufficientemente un orientamento nuovo in cui sia riflesso il momento storico in cui è stata elaborata. Tanto più che sarebbe assai difficile definire il fascismo: ognuno ne darebbe una definizione diversa, mentre — a suo giudizio — dove ritenersi fascista ogni regime totalitario e quindi soppressore dei diritti della personalità umana.

Così non crede conveniente addentrarsi nel ginepraio di una definizione del fascismo, per cui i pareri sarebbero certamente discordi.

Non è d'avviso che la Sottocommissione debba pretermettere e nemmeno sospendere la parte che riguarda i diritti sociali, perché è sua competenza definire, almeno in via generale, tali diritti.

Riepilogando, ritiene che per la prima parte, concernente i diritti che attengono alla integrità fisica e alla protezione della persona, si sia sostanzialmente d'accordo, salvo una elencazione, più o meno ampia. Per questa parte si potrebbe giungere alla nomina di un relatore.

Per quanto attiene al secondo punto, relativo alle libertà sociali, avverte tutta l'importanza di quello che ha detto l'onorevole Togliatti. Benché la Sottocommissione non sia la sede competente per dettare le norme attraverso le quali sarà possibile realizzare questi diritti, essa ne potrà discutere e coordinare con la terza Sottocommissione il risultato del suo lavoro, in modo da rendere effettivo il riconoscimento di questi diritti che si vogliono proclamati nella Costituzione. Crede che anche da questo lato, dato il carattere panoramico della discussione, un relatore sarà in grado di poter sufficientemente riferire.

Ritiene che, al punto in cui è giunta la discussione, si possa passare alla nomina dei relatori, prendendo per base lo schema ridotto formulato dall'onorevole Dossetti.

Propone che relatori sui singoli punti siano: gli onorevoli La Pira e Basso, per le libertà

civili; gli onorevoli Togliatti e Lucifero, per le libertà sociali ed economiche; gli onorevoli Marchesi e Moro, per le libertà culturali; gli onorevoli Basso (o Mancini) e Mastrojanni (o Merlin Umberto), per le libertà politiche; gli onorevoli Corsanego e Iotti Leonilde, per la famiglia; gli onorevoli Dossetti e Cevolotto, per lo Stato e i rapporti dello Stato con altri ordinamenti civili.

(Così rimane stabilito).

La ripartizione dei temi tra i vari relatori rimane pertanto così fissata:

1°) I principi dei rapporti civili (LA PIRA, BASSO);

2°) i principi dei rapporti sociali (economici) (TOGLIATTI, LUCIFERO);

3°) i principi dei rapporti sociali (culturali) (MORO, MARCHESI);

4°) i principi dei rapporti politici (BASSO o MANCINI, MASTROJANNI o MERLIN UMBERTO);

5°) la famiglia (CORSANEGO, IOTTI LEONILDE);

6°) lo Stato come ordinamento giuridico (i rapporti con gli altri ordinamenti: l'internazionale e l'ecclesiastico) (CEVOLOTTO e DOSSETTI).

Resta inteso che i relatori si manterranno in contatto, per la necessaria collaborazione, con il Presidente e con il Segretario della Sottocommissione, il quale ultimo sarà una specie di correlatore di tutti i relatori, funzionando ai fini del coordinamento. In caso di disaccordo, potranno farsi relazioni e articolazioni separate.

Propone che la Sottocommissione venga riconvocata il 9 settembre prossimo venturo con l'impegno, da parte dei relatori, di consegnare le singole relazioni non oltre il 27 agosto per dar modo a tutti i membri della Sottocommissione di arrivare preparati alla ripresa dei lavori.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 20,15.

Erano presenti: Basso, Cevolotto, Corsanego, Dossetti, Grassi, Iotti Leonilde, La Pira, Lucifero, Marchesi, Moro, Togliatti, Tupini.

Erano assenti: Caristia, De Vita, Mancini.

Assenti giustificati: Lombardi Giovanni, Mastrojanni.

In congedo: Merlin Umberto.

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

PRIMA SOTTOCOMMISSIONE

5.

RESOCONTO SOMMARIO

DELLA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 SETTEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TUPINI

INDICE

	Pag.
I principi dei rapporti civili (<i>Seguito della discussione</i>)	31
PRESIDENTE - MANCINI - MASTROJANNI - DOSSETTI - LUCIFERO - CEVOLOTTO - GRASSI - MERLIN UMBERTO - MARCHESI - LOMBARDI GIOVANNI - BASSO, <i>Relatore</i> - LA PIRA, <i>Relatore</i> - TOGLIATTI - MORO - DE VITA - CARISTIA.	

La seduta comincia alle 11.15.

Seguito della discussione sui principi dei rapporti civili.

PRESIDENTE ricorda che nella precedente riunione, a conclusione della lunga discussione avvenuta, fu dato incarico ai colleghi La Pira e Basso di concretare in due articoli il risultato acquisito nella discussione.

I relatori hanno poi formulati i due articoli:

« Art. 1. — La presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale, in cui le persone debbono completarsi a vicenda, riconosce e garantisce

i diritti inalienabili e sacri all'uomo, sia come singolo sia come appartenente alle forme sociali, nelle quali esso organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona. »

« Art. 2. — Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad uguale trattamento sociale.

È compito della società e dello stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa. »

Pone in discussione l'articolo 1°, pregando i colleghi di non preoccuparsi troppo di questioni formali, e di limitare le loro osservazioni alla sostanza.

MANCINI ritiene che il concetto espresso dalle parole: « in cui le persone debbono completarsi a vicenda » sia già contenuto nella seconda parte dell'articolo e che, pertanto, anche per ragioni di stile, sarebbe opportuno togliere tale inciso.

MASTROJANNI, se la proposta del collega Mancini non venisse accolta e quindi l'inciso rimanesse, propone che le parole: « debbono completarsi » vengano sostituite dalle altre: « si completano ».

DOSSETTI ritiene che con l'espressione proposta si voglia sottolineare in maniera energica l'obbligo della solidarietà sociale e il parallelismo, ai fini della Costituzione, tra il fine di garantire l'autonomia e la dignità della persona umana e quello di promuovere la necessaria solidarietà sociale. Sono questi due obiettivi ai quali va attribuita una pari importanza.

Quanto alle imperfezioni formali, è del parere che intanto vadano fissati i concetti; poi, in un secondo tempo, si provvederà alle correzioni di forma.

LUCIFERO fa due pregiudiziali. La prima è che senza avere sott'occhio il testo dell'articolo proposto non può essere in grado di affrontare la discussione; la seconda che in questo momento non si discute un ordine del giorno, ma un vero e proprio articolo, che è cosa ben diversa. Non è pertanto d'accordo col Presidente, quando dice che non occorre preoccuparsi della forma, perché, nel fissare i concetti di un articolo, la forma è integrante della sostanza.

PRESIDENTE non nega l'importanza della forma, ma ritiene che quando le osservazioni sulla forma tendono soltanto al perfezionamento dell'espressione possono essere rimandate ad un secondo tempo.

CEVOLOTTO è favorevole alla soppressione dell'inciso per due ragioni: prima di tutto, perché dicendo che le persone debbono completarsi a vicenda, non si esaurisce il concetto di solidarietà, e poi perché quello che più interessa è contenuto nella seconda parte dell'articolo quando si dice: « riconosce e garantisce i diritti inalienabili e sacri all'uomo, sia come singolo sia come appartenente alle forme sociali, nelle quali esso organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona ».

GRASSI informa che il Presidente della Commissione, onorevole Ruini, ha manifestato il parere che l'articolo dovrebbe trovar posto nel presimbolo.

CEVOLOTTO pensa che per il momento sia più opportuno approvare l'articolo indipendentemente dal suo collocamento, cosa alla quale si provvederà in un secondo tempo. Se si trattasse invece di votare l'articolo mantenendo fermo l'attuale collocamento, dovrebbe fare delle riserve perché, a suo avviso, il primo articolo della Costituzione dovrà essere molto diverso.

Quindi, accogliendo il pensiero dell'onorevole Ruini, è del parere che si debba votare l'articolo in questione, riservando ad un secondo tempo la questione del suo collocamento.

MERLIN UMBERTO non trova molto appropriata la parola « inalienabili », riferita ai diritti. A prescindere dal sapore mercantile della parola, sarebbe opportuno usare l'aggettivo adoperato in altre Costituzioni e, se non erra, in quella dell'89, cioè dire « diritti naturali e sacri dell'uomo ». Quando si adopera la parola « naturali » si dice di più, e vi è poi nel termine « sacro » il concetto della inalienabilità.

MARGHESI fa una breve dichiarazione che potrà considerarsi anche come dichiarazione di voto.

Ricorda che nella precedente seduta si parlò dell'uomo come di qualche cosa di assoluto e di perfetto, cui si deve conformare lo Stato. Quest'uomo così concepito è un mito, oppure è il prodotto di una grazia divina. Ma l'uomo, cioè l'uomo politico, l'uomo civile, è un essere sociale il quale va acquistando, di fronte all'instabilità delle leggi scritte, una certa coscienza del diritto naturale, universale e nello stesso tempo, la idea di una suprema giustizia primitiva, sacra ed eterna. Per lui tale coscienza si forma nell'ambito della stessa vita sociale, si forma nella realtà empirica degli organismi storici; per altri, l'uomo viene posto come una fonte originaria di autorità dinanzi alla autorità subordinata dello Stato, onde per premunirsi contro lo Stato totalitario, si potrebbe finire per menomare e danneggiare lo Stato democratico. Muovendo dal principio dell'autonomia della persona umana (preferirebbe alla parola « autonomia » la parola « libertà ») si potrebbe passare all'autonomia della famiglia, all'autonomia della regione e così via via smobilitare o quasi menomare l'autorità dello Stato e trasferirla in altre mani.

Considerata la delicatezza e la solennità di questa dichiarazione, è d'avviso che la sua votazione dovrebbe avvenire quando sarà esaurito l'esame dei singoli articoli proposti alla Sottocommissione per la formulazione.

PRESIDENTE esprime l'avviso che questa proposta modifichi la decisione adottata nella precedente riunione e nella quale pareva che tutti convenissero. Si disse allora che questo articolo doveva essere il superamento della discussione di carattere generale e fondamentale che aveva impegnato la Sottocommissione, indipendentemente da qualunque preoccupazione circa la precisa formulazione e la definitiva collocazione dello articolo stesso. Occorre tenere sempre presente che il progetto della Sottocommissione dovrà essere sottoposto al vaglio della Com-

missione centrale e poscia alle decisioni della Assemblea Costituente. Pertanto egli ritiene che la Sottocommissione potrebbe approvare questo articolo ed il successivo proposto che a suo avviso dovrebbero essere collocati in testa alla generale dichiarazione dei diritti e dei doveri. Spetterà ad altro organo di provvedere alla stesura del progetto definitivo, tenuto conto delle proposte elaborate dalla Sottocommissione e delle relative discussioni.

Conclude affermando, che il rinvio proposto dall'onorevole Marchesi riporterebbe la questione al punto in cui si trovava nella precedente seduta e contrasterebbe con le decisioni allora adottate.

LOMBARDI GIOVANNI non è d'accordo né sulla sostanza né sulla forma del proposto articolo, perché gli sembra che in esso si affermi cosa contraria alla storia. Non può sottoscrivere l'affermazione che la legge debba promuovere la solidarietà sociale. Una simile locuzione non è ammissibile, salvo che tutto il mondo non diventi una classe sola; finché vi sono varie classi sociali la solidarietà è un nome vago.

È vero che nel 1700, in un'epoca cioè anteriore alla Rivoluzione francese, fu scritto da Federico Bastiat un libro sulle armonie economiche, ma egli non può sottoscrivere un errore storico o sociologico di tale importanza. Rileva che se si dovessero fare affermazioni di principi sociali, dovrebbe consentirsi alla minoranza di specificare quello che intende per solidarietà sociale. Nella legge non è possibile togliere i contrasti che sono nella storia stessa e ne sono quasi il motore essenziale. Tutti ricordano che senza la lotta tra patrizi e plebei il diritto romano non sarebbe mai nato. Quindi una lotta tra quelli che detengono, male o bene, la ricchezza e gli altri che lavorano ci sarà sempre finché il mondo esiste. Attenuare questa lotta, rendere possibile alle vittime di vivere, sarà grande conquista ed è quello cui i socialisti tendono; ma parlare di solidarietà sociale in un mondo quale quello di oggi, gli sembra inopportuno.

Desidererebbe pertanto, per gli articoli in esame, una dizione che eliminasse tutte le insinuazioni cui potrebbe dar esca la formula proposta.

Avrebbe preferito quindi che fosse formulato un articolo solo, fondendo il primo ed il secondo, con la seguente dizione: « La presente Costituzione è dettata al fine di assicurare l'autonomia, la libertà, e la dignità della persona umana sia come singola, sia in

tutte le sue manifestazioni sociali, morali e politiche, senza distinzione di sesso, di razza, di classe, di opinione politica, di religione ». In questa unica dizione si colgono — a suo avviso — i vari concetti giuridici senza fare affermazioni di principio.

BASSO, *Relatore*, dichiara che i due articoli studiati non lo soddisfano completamente, ma sono frutto di sforzi per realizzare un massimo possibile di intesa. Intende difendere la formulazione proposta avendo con essa superato anche le sue obiezioni. Ma se qualche modificazione dovesse esservi introdotta, riprenderebbe la libertà di tornare su altre proposte.

Per quanto riguarda la proposta dell'onorevole Mancini di togliere l'inciso: « in cui le persone debbono completarsi a vicenda » non ha personalmente difficoltà ad accettarla. È d'accordo col collega Dossetti che, se l'inciso deve restare, è necessario conservare la parola « debbono ».

Circa la proposta dell'onorevole Cevolotto sul collocamento dell'articolo, confessa che era della sua stessa opinione; ma va tenuto presente che si tratta di un articolo che la Sottocommissione non si impegna di sostenere come primo articolo della Costituzione, ma come primo articolo delle sue proposte.

Per quel che riguarda la proposta dello onorevole Marchesi di sostituire la parola « libertà » a quella « autonomia », si rimette a quanto vorranno decidere i colleghi. Se l'onorevole La Pira è d'accordo, si dice disposto ad accettare tale emendamento.

Dichiara di essere nettamente contrario alle proposte degli onorevoli Merlin e Lombardi. La proposta dell'onorevole Merlin si riporta a discussioni già fatte: essa richiama la dizione che fu inserita nella Costituzione francese del 1789. Ma c'è da osservare che, a distanza di un secolo e mezzo, dopo un così grande progresso culturale, giuridico e sociale, questi concetti debbono ormai considerarsi superati.

La parola « inalienabili » è quella del progetto della Costituzione francese, concordato tra i rappresentanti comunisti, socialisti e del movimento repubblicano popolare. Per lui è la sola espressione accettabile. Si opporrà a che sia introdotta la parola « naturali ».

È poi in posizione antitetica a quella del collega Lombardi, che vuol sopprimere il concetto di solidarietà sociale nel capoverso del secondo articolo. L'onorevole Lombardi ha fatto riferimento a Bastiat, ma errò nel collocarlo prima della Rivoluzione francese,

essendo questo autore vissuto nei primi dell'ottocento. Le sue espressioni sono di un liberismo che negava questo concetto, mentre poi Proudhon riaffermava il principio della solidarietà.

Ritiene che parlando di «solidarietà sociale» non si dice una ingenuità. Non intende affermare che in concreto non ci saranno lotte di classe, ma il dovere della Costituzione è quello di mirare ad un massimo sforzo di solidarietà sociale. Vi sono dei diritti che derivano dal principio della libertà ed altri che derivano dal principio della uguaglianza e della solidarietà sociale. Si tratta di uno sforzo verso la solidarietà sociale, in senso anti-individualista. Se si toglie questo, si rompe l'equilibrio che deve esservi tra l'esercizio degli antichi diritti della persona e l'esercizio di questi diritti in senso sociale, accompagnati cioè dallo sforzo di creare una solidarietà sociale.

Per la stessa ragione non rinuncia al capoverso del secondo articolo, il quale comprende la sola parte che è stata presa dalla sua relazione.

Per quanto riguarda le altre proposte degli onorevoli Mancini e Marchesi, si rimette alle decisioni del correlatore La Pira.

LA PIRA, *Relatore*, è del parere che debba essere conservata la parola «autonomia». È vero che questa parola si identifica con quella «libertà», ma nel concetto di «autonomia» affiora anche un certo contenuto di spiritualità che si ricollega alla posizione kantiana, che ha pure un riflesso spirituale.

Per quanto riguarda l'osservazione dell'onorevole Marchesi, circa il pericolo di esautorare lo Stato, risponde che non è davvero questo che si vuole. Lo Stato deve avere la funzione altissima di integrare l'autonomia delle persone e dei gruppi sociali; tale funzione è sua specifica. Quindi si deve rafforzare l'autorità statale, ma col contemporaneo rispetto dell'autonomia dei singoli.

MARCHESI mantiene la sua proposta. «Autonomia» sta bene; è l'uomo che dà leggi a se stesso. Ma vi sono due libertà: la libertà interiore che non ci può essere data e tolta da nessun governo, massimo dono che l'uomo possa fare a se stesso attraverso una lunga e spesso travagliata esperienza, approdo supremo del proprio personale destino, che non può essere regolata né minacciata dalla legge. C'è poi una libertà politica la quale va distinta. Usando la parola «autonomia» si pone l'individuo, fonte originaria d'autorità, di fronte alla autorità subordinata dello Stato. Gli sviluppi di questo concetto non av-

verranno praticamente, ma possono essere pericolosi. Occorre astenersi dallo stabilire ed accettare posizioni che possono portare a conseguenze di inevitabile disaccordo.

TOGLIATTI appoggia la proposta dell'onorevole Marchesi di sostituire la parola «libertà» all'altra «autonomia». E ciò per una ragione molto semplice: che tutti capiscono la parola «libertà». La parola «autonomia» è invece un termine difficile a spiegarsi. Cosa vuol dire «autonomia»? Vuol dire facoltà di darsi leggi da sé. Ora l'autonomia intesa in questo senso esiste sempre. Esiste anche sotto la dittatura. Nel concetto di autonomia è implicito il concetto dell'interiorità della coscienza che è sempre libera in qualsiasi condizione, anche se l'uomo è in carcere. La libertà è invece un'altra cosa. Inserendo qui il termine e il concetto di autonomia ci si allontana da quanto era stato deciso: di lasciare, cioè, da parte affermazioni ideologiche e rimanere sul terreno della politica, ossia dei rapporti fra gli uomini.

PRESIDENTE ricorda che questo concetto di autonomia fu acquisito nella discussione della precedente seduta.

TOGLIATTI osserva che sostanzialmente i due concetti si equivalgono, ma la formulazione viene a guadagnare usando il termine «libertà».

DE VITA fa presente che il compito del legislatore è quello di disciplinare e non quello di definire. Nell'articolo 1° si trova qualche definizione laddove, ad esempio, si dice: «...riconosce e garantisce i diritti inalienabili e sacri all'uomo, sia come singolo, sia nelle forme sociali, nelle quali esso organicamente e progressivamente si perfeziona». Questa è una vera e propria definizione. Propone pertanto di sopprimere l'articolo 1°. L'articolo 2° diverrebbe così articolo 1°. Ricorda che le definizioni sono sempre pericolosissime e possono dar luogo a preoccupazioni continue. Queste osservazioni valgono per l'insieme del progetto, nel quale, a suo avviso, tutte le definizioni dovrebbero essere eliminate.

LUCIFERO dichiara di non aver partecipato alla discussione perché ha avuto l'impressione che questi articoli, così come sono compilati, non risolvano nessuno dei problemi posti, anzi trasportino nella coscienza di chi dovrà interpretare la Costituzione il dibattito che già si è svolto dinanzi alla Sottocommissione. Non crede che così come essi sono, mantenendoli o modificandoli in senso non sostanziale, possano risolvere i problemi

dibattuti. Quindi dichiara che si asterrà dalla votazione.

LOMBARDI GIOVANNI parla per di chiarazione di voto. Ha proposto che i due articoli siano convertiti in uno solo; ma poiché il collega De Vita, partendo da un altro punto di vista, giunge sostanzialmente alla sua stessa conclusione, dichiara di associarsi alle sue proposte.

PRESIDENTE, dopo aver riassunto la discussione, pone ai voti la proposta De Vita per la soppressione pura e semplice dell'articolo 1.

(Non è approvata).

Avverte che pertanto l'articolo rimane, salvo le modificazioni che saranno votate.

Fa a tale riguardo presente che l'onorevole Mancini ha proposto che venga tolto l'inciso « in cui le persone debbono completarsi a vicenda ». I relatori hanno dichiarato di non insistere a che questo inciso sia mantenuto.

(La proposta di togliere l'inciso, messa ai voti, è approvata).

Avverte che l'onorevole Merlin ha proposto di sostituire alla parola « inalienabili » l'altra « naturali ».

MERLIN UMBERTO dichiara di ritirare la sua proposta.

PRESIDENTE ricorda che gli onorevoli Marchesi e Togliatti hanno proposto di sostituire alla parola « autonomia » l'altra « libertà ».

(La proposta, messa ai voti, non è approvata).

TOGLIATTI propone in linea subordinata di aggiungere alla parola « autonomia » l'altra « libertà ».

(La proposta, messa ai voti, è approvata).

LOMBARDI GIOVANNI chiede perché non è stata posta in votazione la sua proposta.

PRESIDENTE gli ricorda che egli aveva dichiarato di accedere alla proposta De Vita che, secondo la sua dichiarazione, giungeva per diverse vie, alla stessa conclusione. Per questa ragione ha posto ai voti prima la proposta De Vita perché più radicale.

Dà lettura dell'articolo 1° come risulta con le modificazioni approvate: « La presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia, la libertà 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

forme sociali nelle quali esso organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona ».

Mette ai voti l'articolo nel suo complesso.

(È approvato).

PRESIDENTE pone in discussione l'articolo 2 così formulato:

« 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. »

« È compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa ».

TOGLIATTI domanda se la lettera « e » di cui al primo comma non debba essere piuttosto una « o ». Infatti le virgole che precedono debbono intendersi come disgiuntive.

PRESIDENTE ritiene che anche rimanendo la lettera « e » il significato sia sufficientemente chiaro.

LUCIFERO suggerisce che alla espressione « gli uomini », sia sostituita l'altra « i cittadini » che gli sembra assai più appropriata.

MASTROJANNI desidera qualche chiarimento nei riguardi del 1° comma circa le parole: « hanno diritto ad eguale trattamento sociale ». Non comprende infatti quale sia l'esatto significato di tale dizione.

LUCIFERO si associa alla osservazione dell'onorevole Mastrojanni, aggiungendo che, in fondo, il trattamento sociale deve intendersi già compreso nella eguaglianza di fronte alla legge. Non capisce quindi perché si debba usare una terminologia che deve intendersi per lo meno superflua. Se la legislazione ha anche un carattere sociale, è naturale che tutti i cittadini siano uguali di fronte a questa legislazione anche per quanto concerne il trattamento sociale.

CEVOLOTTO vuole fare una questione di collocamento. Ricorda che i relatori dovevano formulare un articolo sulle libertà civili e cioè libertà, uguaglianza e solidarietà. Ora si domanda se l'articolo relativo all'eguaglianza debba essere collocato in questa sede, ovvero in altra. In alcune Costituzioni il principio relativo all'eguaglianza è collocato nei principi generali dello Stato. Infatti, nelle sue proposte di articoli, per la

parte affidatagli, aveva formulato un articolo relativo all'eguaglianza proprio nella struttura dello Stato, nei seguenti termini:

« Tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge ed hanno gli stessi diritti e doveri. La nascita, il sesso, la razza, le condizioni sociali, le credenze religiose, il fatto di non avere alcuna credenza, non possono costituire la base di privilegio o di inferiorità legale ».

Gli sembra che tale formulazione sia giuridicamente più precisa e meglio adatta ad una Costituzione. Ad ogni modo, a prescindere dalla preferenza per l'una o per l'altra formulazione, insiste sulla questione del collocamento, e cioè, se sia questa la sede più adatta per l'affermazione del principio di eguaglianza.

TOGLIATTI ritiene che l'osservazione del collega Cevolotto sposti il terreno della discussione. D'altra parte non è escluso che l'articolo, dopo l'approvazione, possa trovare altra collocazione. L'essenziale è di arrivare a un punto di accordo sulla formulazione dei due articoli, salvo poi trovare la collocazione più adatta. Personalmente sostiene la dizione proposta dai relatori, respingendo la critica dell'onorevole Lucifero. Se ha ben compreso, non si vuole qui alludere ad una legislazione sociale completa, perché in tal caso il concetto sarebbe già compreso nella prima parte del primo comma. Invece con le parole « ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale » si vuole esprimere la tendenza della nuova Costituzione ad incanalare lo sviluppo della nostra società verso una maggiore eguaglianza. Ed è proprio questo lo spirito che vorrebbe alitasse nella nuova Costituzione.

MASTROJANNI riterrebbe utile che i relatori chiarissero il concetto del comma in esame, e solo in seguito i colleghi fossero ammessi a discuterne.

BASSO, *Relatore*, risponde subito, per quanto l'onorevole Togliatti abbia già anticipato la sua risposta. Pensa (ed ormai in regime democratico ritiene che tutti pensino) che non basta l'eguaglianza puramente formale, come quella caratteristica della vecchia legislazione, per dire che si sta costruendo uno Stato democratico, ma che invece l'essenza dello Stato democratico consista nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale. Naturalmente i primi articoli della Costituzione non possono essere delle norme concrete di pratica applicazione, ma delle direttive in-

dicate al legislatore come un solco in cui egli debba camminare, come affermazione della finalità cui la democrazia tende e cioè verso l'eguaglianza sociale.

PRESIDENTE domanda all'onorevole Lucifero se mantiene la sua opposizione al 1° comma dell'articolo.

LUCIFERO pur essendo perfettamente d'accordo nel concetto espresso dagli onorevoli Togliatti e Basso, afferma che tale concetto non gli sembra adeguatamente espresso nella formulazione proposta. Ritiene che in ciò stia anche la ragione della perplessità manifestata dal collega Mastrojanni.

MANCINI si dichiara d'accordo con gli onorevoli Togliatti e Basso e in disaccordo con l'onorevole Lucifero. Afferma che il concetto non solo è chiaro, ma anzi è espresso magnificamente dalla parola « trattamento ». Però, per completare il concetto, propone dopo la parola « sociale » di aggiungere « e politico » per evitare il caso di avere un trattamento politico diverso da quello sociale.

DOSSETTI osserva che per quanto riguarda la collocazione, c'è una ragione per mantenere l'articolo 2° strettamente connesso con l'articolo 1°. Nell'articolo 1° infatti si determinano i fini, mentre nell'articolo 2° si stabiliscono le modalità, che sono dupplici in relazione all'autonomia della persona ed alla solidarietà sociale.

Circa poi la proposta dell'onorevole Cevolotto, per una migliore formulazione ed una differente collocazione, potrebbe essere anche d'accordo, ma fa osservare che in tutte le Costituzioni una cosa è la dichiarazione programmatica dell'eguaglianza dei cittadini ed un'altra la realizzazione di questa eguaglianza in varie forme, una delle quali potrebbe essere l'eguaglianza nella politica a cui si richiamava l'onorevole Cevolotto.

Rivedendo l'articolo 2°, nota che nella esclusione delle eventuali discriminanti, se ne è dimenticata una e cioè la nazionalità. Propone, quindi, dopo la parola « razza » di aggiungere le altre « di nazionalità ». Fa presente che anche il relatore, onorevole Basso, conviene in questa proposta.

MASTROJANNI, malgrado i chiarimenti forniti dal relatore Basso, è sempre dell'avviso che l'ultima parte del 1° comma debba essere soppressa. In questa parte si afferma un principio verso il quale lo Stato rimane impegnato solennemente e per la cui applicazione e realizzazione deve occuparsi. Si domanda perciò in qual modo il legislatore potrà raggiungere questa finalità. Ritiene che non si possa affrontare una questione di così vasta impor-

tanza e portata, fin quando non si conoscano i metodi attraverso i quali si intende raggiungere lo scopo che l'articolo si prefigge. Insiste pertanto per la soppressione dell'ultima parte del 1° comma inquantochè lo Stato per il raggiungimento di quei fini, potrebbe sperimentare metodi contrastanti con le ideologie che egli professa.

CEVOLOTTO propone di sostituire all'espressione « a prescindere », la parola « indipendentemente » che gli sembra più adatta.

Circa l'aggiunta della parola « nazionalità », proposta dall'onorevole Dossetti, ritiene che sia necessaria una matura ponderazione. Non è vero che gli uomini rispetto ad un determinato Stato siano tutti eguali anche se sono di nazionalità differente, in quanto la nazionalità per lo Stato può essere ragione di discriminazione. È naturale che tutti gli uomini di cittadinanza italiana sono uguali di fronte allo Stato italiano, ma non può ammettersi a priori che la stessa condizione si verifichi in pieno per i cittadini di altra nazionalità. Accogliendo la proposta dell'onorevole Dossetti, bisognerebbe anche accettare quanto è stato proposto dall'onorevole Lucifero, di sostituire cioè alle parole « gli uomini » le altre « i cittadini ».

DOSSETTI osserva che se si distingue tra nazionalità e cittadinanza nessun dubbio ha più ragion d'essere.

PRESIDENTE fa rilevare che la nazionalità presuppone sempre la cittadinanza.

CEVOLOTTO ribadisce che conservando le parole « gli uomini » ed aggiungendo la parola « nazionalità » il significato rimane sempre ambiguo. Se invece alla parola « gli uomini » si sostituiscono le altre « i cittadini » allora può essere d'accordo nell'aggiungere la discriminazione relativa alla nazionalità.

CARISTIA esprime l'opinione che la espressione « ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale » si presti a dubbi ed equivoci. La prima parte del comma è tecnicamente e giuridicamente precisa, ma ognuno si domanderà che cosa significhi assicurare ai cittadini il diritto ad un eguale trattamento sociale. Si è da più parti affermato che questo trattamento sociale è una aspirazione, una tendenza in base a cui lo Stato dovrebbe soddisfare le esigenze che ormai si impongono, e cioè quelle di far sì che tutti i cittadini tendano ad una migliore condizione sociale. Questo, però, non giustifica, a suo avviso, una affermazione di tal genere. Del resto non comprende come mai lo Stato potrebbe assumere il compito di assicurare a tutti i citta-

dini non solo il diritto di eguaglianza di fronte alla legge ma anche il diritto ad un eguale trattamento sociale, nello stesso modo e con le stesse garanzie con cui assicura l'eguaglianza giuridica. Oltre il fatto che l'espressione « trattamento sociale » è molto elastica e difficile a definire, dichiara di non potersi assumere la responsabilità di votare un articolo che contenga una simile espressione. Si tratta infatti di due cose assolutamente diverse: nella prima parte del primo comma dell'articolo si assicura un diritto di eguaglianza giuridica, che va garantito e sarà certamente attuato; nella seconda parte si tratta di una aspirazione degna del massimo rispetto, ma che però è espressa in un modo e con una forma che si presta ad infiniti equivoci.

PRESIDENTE ritiene che, dopo l'esauriente discussione avvenuta, si possa procedere alla votazione.

Domanda innanzi tutto all'onorevole Caristia se condivida l'opinione dell'onorevole Mastrojanni, ovvero creda suggerire una migliore e più adatta formulazione.

CARISTIA dichiara che non è facile trovare un'altra formulazione. Ad ogni modo si tratterebbe, da un punto di vista giuridico, di un diritto privo di qualsiasi garanzia.

MASTROJANNI, in via del tutto subordinata, propone di sostituire alla parola « trattamento » l'altra « riconoscimento ».

MORO ritiene che, in questa materia, voler definire il senso rigorosamente giuridico, non sia una cosa attuabile senza rinunciare ad una dichiarazione di affermazione della tendenza progressiva che deve avere la democrazia italiana nell'attuale momento. Parlando del diritto ad un eguale trattamento sociale, s'intende mettere in luce il carattere dinamico che deve avere lo Stato democratico. Ciò è espresso nella seconda parte dell'articolo, in cui si afferma che è compito dello Stato e della società, di eliminare gli ostacoli che impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e del suo completo sviluppo.

CARISTIA ritiene che allora il secondo comma dovrebbe essere così formulato: « lo Stato deve tendere alla attuazione della eliminazione degli ostacoli di ordine economico-sociale, ecc. ».

PRESIDENTE è di avviso che se si aggiungesse nel secondo comma dopo le parole: « è compito » la parola « perciò » si verrebbe meglio ad esplicare, nel campo della pratica attuazione, il principio affermato nel primo comma e non avrebbero più ragion d'essere le preoccupazioni dell'onorevole Caristia e di

quanti non ritengono troppo esatta la dizione del primo comma stesso.

MORO mette in evidenza che attualmente si è in una fase fluida dei rapporti sociali per cui, pur sperando che si possa arrivare al più presto ad un loro concretamento, per il momento è necessario limitarsi ad affermare lo spirito che deve animare la Costituzione. Per questo motivo non può accogliere la proposta formulata dall'onorevole Mancini di aggiungere la parola « e politico », dopo la parola « sociale » in quanto il diritto ad un eguale trattamento politico rientra nella eguaglianza di fronte alla legge.

Circa l'aggiunta delle parole « di nazionalità », dopo le parole « di razza », gli sembra che anche lasciando l'espressione « gli uomini » si potrebbe egualmente accettare la discriminante della nazionalità, perché anche nel diritto privato è riconosciuta una eguaglianza di trattamento anche per gli stranieri che sono nello Stato italiano. Ritene infatti che sia bene affermare nella Costituzione una eguaglianza di trattamento, almeno in sede di diritto privato, a coloro che sono di altra nazionalità.

CEVOLOTTO rileva che in fondo i relatori non hanno ancora risposto a quello che era il dubbio esposto dall'onorevole Caristia, e cioè quale sia il significato della espressione « hanno diritto ad uguale trattamento sociale ». Pur essendo pienamente favorevole al concetto che si intende esprimere, e pur non nascondendosi la difficoltà di trovare un termine perfettamente appropriato, ritiene che l'espressione adoperata non sia molto chiara e felice: gli ricorda troppo l'offerta di cibi e bevande che un tempo si faceva all'ospite.

MANCINI, rispondendo all'onorevole Moro, fa rilevare che l'eguaglianza di cui si parla nella prima parte del comma in discussione è giuridica e non politica. Pertanto gli uomini devono avere diritto non solo ad un eguale trattamento sociale ma anche politico. Afferma di nuovo l'esattezza della parola « trattamento » tanto è vero che coloro che sono contrari ad essa, non sono riusciti a sostituirla con nessun'altra che abbia il medesimo valore.

CARISTIA dichiara che non ha nulla in contrario all'affermazione della tendenza della Repubblica ad assicurare ai cittadini un eguale trattamento sociale, ma non si sente di assumere la responsabilità di votare una espressione come quella che è stata formulata.

PRESIDENTE riassume i vari emendamenti proposti per il primo comma dell'articolo 2.

L'onorevole Lucifero propone di sostituire le parole « gli uomini » con le altre « i cittadini ».

Mette ai voti tale emendamento.

(Non è approvato.)

L'onorevole Cevoletto aveva proposto di sostituire alle parole « a prescindere » l'altra « indipendentemente ».

CEVOLOTTO dichiara di non insistere, trattandosi di un emendamento di forma.

PRESIDENTE pone ai voti l'emendamento dell'onorevole Dossetti diretto ad aggiungere le parole « di nazionalità » a quelle « di razza ».

(È approvato.)

Vi è infine la proposta di sopprimere le parole « ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale ».

CEVOLOTTO conferma di essere favorevole al concetto, ma contrario alla forma. Ritene che se si coordina la prima parte con la seconda si potrebbe anche sopprimere l'inciso, in quanto la seconda parte non fa che riprodurre la prima in termini più esatti. Si asterrà pertanto dal voto.

LUCIFERO è d'accordo sul concetto, che del resto riaffiorerà in tutte le varie disposizioni della Costituzione, ma ritiene che in questa sede l'espressione manchi della necessaria chiarezza. Voterà perciò per la soppressione.

PRESIDENTE pone ai voti la soppressione dell'inciso.

(Non è approvato.)

Ricorda infine che l'onorevole Mancini aveva proposto di aggiungere alla fine del comma le parole « e politico ».

MORO ritiene che aggiungendo all'inizio del secondo comma un « perciò » sarebbe più evidente il preciso riferimento alla prima parte dell'articolo, mentre aggiungendo le parole « e politico » si verrebbero a confondere le idee.

MASTROJANNI ricorda che aveva proposto di sostituire alla parola « trattamento » la parola « riconoscimento ». Desidererebbe sapere dall'onorevole Mancini, se nell'ipotesi che venisse accolta la sua subordinata, egli insisterebbe ancora nell'aggiungere la parola « politico ».

MANCINI insiste nella sua proposta.

PRESIDENTE mette ai voti la proposta Mancini di aggiungere dopo la parola « sociale » la parola « politico ».

(Non è approvata).

Avverte che la prima parte dell'articolo 2, dopo gli emendamenti approvati, rimane così formulata:

« Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica, e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad uguale trattamento sociale ».

Dà lettura della seconda parte dell'articolo, nella formula proposta dai relatori:

« È compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa ».

DE VITA rileva che, nel comma dell'articolo 2 si parla dell'uguaglianza di diritto di fronte alla legge, e nel primo capoverso dello stesso articolo si parla di ostacoli di indole economica e sociale, che dovrebbero essere eliminati perché limitano la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui. Al posto delle parole « ... di fatto » si dovrebbe dire « ... di diritto », perché così si viene ad affermare l'uguaglianza giuridica dei cittadini.

TOGLIATTI fa presente che è proprio il termine « di fatto » che dà una nuova impronta alla legge.

BASSO, Relatore, osserva che dopo aver fatto una solenne affermazione dei principi di libertà e di uguaglianza, nella concreta realtà sociale, questi principi possono trovare poi ostacoli di ordine economico e sociale che impediscano il raggiungimento dell'affermata uguaglianza. Pertanto tutta l'opera della legislazione italiana deve tendere ad eliminare questi ostacoli.

DE VITA pensa che gli ostacoli di ordine economico e sociale limitano la libertà e l'uguaglianza di diritto che è affermata nel 1° comma.

TOGLIATTI propone che il termine « di fatto » venga posto dopo il gerundio « limitando ». In questo modo anche il collega De Vita sarebbe soddisfatto.

MANCINI, premesso che quando si parla della persona umana e del suo completo sviluppo fisico, economico e spirituale, non si deve trascurare la parte culturale, propone

di aggiungere dopo la parola « economico » anche l'altra « culturale ».

BASSO, Relatore, obietta che la parola « spirituale » comprende anche la parte culturale.

MASTROJANNI propone di aggiungere prima della parola « eliminare » le altre « contribuire a », in quanto il compito di eliminare gli ostacoli, oltre che dello Stato e della società potrebbe essere anche dell'individuo.

LUCIFERO fa presente alla Commissione che, pure essendo tutti d'accordo sul concetto generale, con la proposta formulazione può sorgere il dubbio che si venga a dare allo Stato dei poteri illimitati. Pertanto ritiene che si potrebbe affermare questi concetti nei vari articoli della Costituzione, ma non adottare una formulazione che domani potrebbe fornire un appiglio per qualunque arbitrio. Propone quindi di sopprimere il proposto capoverso.

PRESIDENTE mette ai voti la soppressione proposta dall'onorevole Lucifero.

(Non è approvata).

Ricorda che vi è una sua proposta di aggiungere dopo la parola « compito », la parola « perciò ». La mette in votazione.

(È approvata).

Segue la proposta dell'onorevole Mastrojanni di premettere alla parola « eliminare » le altre « contribuire a ». La mette in votazione.

(Non è approvata).

Dopo la parola « limitando » vi è l'osservazione del collega De Vita, che ha dato luogo alla proposta concreta del collega Togliatti nel senso che le parole « di fatto » che stavano dopo le altre « la libertà e l'uguaglianza », siano spostate e poste dopo il gerundio « limitando ». La pone in votazione.

(È approvata).

Vi è infine la proposta del collega Mancini di aggiungere « culturale », dopo la parola « economico ». La mette in votazione.

(È approvata).

Fa presente che l'articolo potrebbe ora essere messo in votazione nel suo complesso con le modifiche testé approvate.

LOMBARDI GIOVANNI, confermando la dichiarazione già fatta, e cioè che a suo avviso questo articolo è antistorico e antisociologico, dichiara che si asterrà dalla votazione.

LUCIFERO, pur essendo d'accordo nella sostanza, come ha già dichiarato, ritiene

questo articolo insidioso per la libertà e quindi darà voto contrario.

MASTROJANNI, associandosi all'onorevole **Lucifero**, dichiara che egli pure voterà contro.

PRESIDENTE mette in votazione l'intero articolo, così formulato:

« Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge e hanno diritto a uguale trattamento sociale.

È compito perciò della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il completo sviluppo fisico, economico, culturale e spirituale di essa ».

(È approvato).

Al termine della discussione si compiace con la Commissione per l'unanimità con la quale, essa ha partecipato a tutte le riunioni: diciotto membri presenti su diciotto, nessuno

assente. Questo è un elemento che va tenuto nel dovuto conto, come segno di serietà della Commissione. Si compiace anche dello sforzo che tutti hanno fatto per arrivare alla formulazione ed all'approvazione di questi due articoli, che rappresentano veramente un contributo assai notevole alla dichiarazione dei diritti fondamentali della persona umana.

Rinvia il seguito dei lavori a domani alle ore 10, pregando gli onorevoli **La Pira** e **Basso** di accordarsi sulla formulazione degli articoli in ordine alle altre questioni che formano oggetto delle loro relazioni.

La seduta termina alle 13.10.

Erano presenti: **Basso**, **Caristia**, **Cevolotto**, **Corsanego**, **De Vita**, **Dossetti**, **Grassi**, **Iotti**, **La Pira**, **Lombardi Giovanni**, **Lucifero**, **Mancini**, **Marchesi**, **Mastrojanni**, **Merlin Umberto**, **Moro**, **Togliatti**, **Tupini**.

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

TERZA SOTTOCOMMISSIONE

9.

RESOCONTO SOMMARIO

DELLA SEDUTA DI VENERDÌ 20 SETTEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GHIDINI

INDICE

	Pag.
Garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino (Seguito della discussione) . .	55
GIUA, Relatore - COLITTO - TOGNI - PRESIDENTE - MOLÉ - FEDERICI MARIA - RAPELLI - MARINARO.	

La seduta comincia alle 10,40.

Seguito della discussione sulle garanzie economico-sociali del diritto all'affermazione della personalità del cittadino.

GIUA, Relatore, dà lettura dell'articolo da lui proposto nell'educazione, così formulato: « Qualora la famiglia si trovi nella impossibilità di dare un'educazione civile ai figli, è compito dello Stato di provvedere a tale educazione con istituzioni proprie.

« Tale educazione si deve compiere nel rispetto della libertà del cittadino ».

L'articolo rientrerebbe nel tema generale della famiglia, ma ha ritenuto necessario ammettere la possibilità dell'intervento dello Stato in questo settore, soltanto nel caso che la famiglia sia nell'impossibilità di provvedere all'educazione dei figli. È un concetto

che si deve affermare nella nuova Costituzione per non dare allo Stato il potere di ingerirsi nell'educazione dei giovani compito che, in linea di massima, deve restare di stretta competenza della famiglia. L'articolo è in contrasto con altre carte costituzionali, e in particolare con l'articolo 120 di quella di Weimar, che ammette la possibilità da parte dello Stato di sorvegliare l'educazione che i genitori impartiscono ai loro figliuoli. Tale sorveglianza sarebbe in contrasto con l'indirizzo generale adottato dalla Commissione e con l'affermazione della piena libertà dell'individuo, che lo Stato deve rispettare. Tale rispetto deve trovare particolare applicazione nel campo della famiglia, che costituisce il nucleo base dell'organizzazione sociale.

Il secondo comma « Tale educazione si deve compiere nel rispetto della libertà del cittadino » afferma che l'indirizzo non si deve distaccare da quella che sarebbe l'educazione data dalla famiglia, nel caso che questa potesse provvedervi.

COLITTO chiede al relatore che cosa si debba intendere con il termine « civile ».

GIUA, Relatore, chiarisce che con tale termine si evita la possibilità di intendere l'educazione come espressione di un indirizzo confessionale, di partito, settario, ecc.

sarebbe possibile fare un'aggiunta all'articolo approvato il giorno avanti, riguardante l'istruzione dei ragazzi poveri.

PRESIDENTE dichiara che se si riconoscono gli istituti privati come integrativi dell'intervento dello Stato, questo li deve subsidiare; ma se si ritiene che lo Stato possa fare a meno di questi istituti privati, dovrebbe provvedere con istituti propri indipendentemente da qualunque ideologia politica, religiosa ecc. Per questo motivo ritiene ben formulata la dizione dell'onorevole Giua: « è compito dello Stato di provvedere all'educazione con istituzioni proprie ». Non ritiene che si tratti di un monopolio arrogato dallo Stato nel campo dell'educazione, ma che anzi la proposta ammetta l'esistenza di istituzioni private.

RAPELLI ritiene che, facendosi l'ipotesi di una carenza economica della famiglia, lo Stato debba intervenire soltanto dal punto di vista dei mezzi materiali, essendo già stato affermato il principio che lo Stato riconosce a tutti i cittadini italiani il diritto al lavoro e predispone i mezzi necessari al suo godimento.

TOGNI, d'accordo con l'onorevole Molè, presenta la seguente modificazione dell'articolo: « Qualora la famiglia si trovi nella impossibilità di educare i figli, è compito dello Stato di provvedervi ». Aggiunge che lo Stato, creando una serie di istituzioni che accompagnino i bambini dai primi anni della vita fino all'età della ragione, dando loro un'educazione, si assume un compito di grande responsabilità. Ciò potrebbe ammettersi in uno Stato concepito astrattamente, ma in pratica lo Stato è l'espressione del partito dominante e pertanto può avvenire che, mutando i partiti, mutino le direttive dell'educazione dei ragazzi. Insiste quindi affinché venga fissato il principio che lo Stato deve provvedere in senso generale all'educazione, senza ulteriori specificazioni, e che l'articolo resti così formulato:

« Qualora la famiglia si trovi nell'impossibilità di educare i figli, è compito dello Stato di provvedervi nel rispetto della libertà del cittadino ».

MOLE non approva l'inclusione dei concetti di educazione e di libertà in un solo periodo.

PRESIDENTE rileva che, quando si parla di educazione in senso generale, l'attributo « civile » intende un'educazione ispirata a sensi di civismo. Pertanto insiste sull'adozione di tale attributo.

Dichiara di accettare integralmente la formula presentata dall'onorevole Giua, che ritiene la più rispondente alle garanzie che si richiedono in materia di educazione.

GIUA, Relatore, dichiara di accettare la formula proposta dall'onorevole Togni, purché sia approvato il secondo comma da lui proposto, che dice: « Tale educazione si deve compiere nel rispetto della libertà del cittadino ».

PRESIDENTE dichiara che, poiché l'onorevole Giua ritira la sua proposta per aderire alla formulazione dell'onorevole Togni, insieme cogli onorevoli Colitto e Molè, fa proprio l'articolo proposto nella relazione.

Pone quindi in votazione l'articolo così formulato:

« Qualora la famiglia si trovi nell'impossibilità di dare un'educazione civile ai figli, è compito dello Stato di provvedere a tale educazione con istituzioni proprie ».

« Tale educazione si deve compiere nel rispetto della libertà del cittadino ».

(Non è approvato).

Da lettura dell'articolo presentato dagli onorevoli Giua, Togni, Molè e Colitto, che dice:

« Qualora la famiglia si trovi nell'impossibilità di educare i figli, è compito dello Stato di provvedervi ».

« Tale educazione si deve compiere nel rispetto della libertà del cittadino ».

Lo pone in votazione, dichiarando di astenersi.

(È approvato).

GIUA, Relatore, legge gli articoli da lui proposti.

ART. .

Tutti i cittadini italiani, senza distinzione di sesso, sono ammessi agli impieghi pubblici in base a concorsi, senza alcuna restrizione, tranne quella della capacità.

L'esercizio dell'insegnamento universitario è aperto a tutti i capaci indipendentemente da distinzioni di razza, religione, credo politico e nazionalità. L'accesso agli impieghi privati è aperto a tutti i cittadini italiani, senza distinzione di sesso.

ART. .

Il cittadino italiano in possesso del titolo necessario ha diritto di esercitare una professione nel territorio della Repubblica. Tale diritto è tutelato dallo Stato e disciplinato

dalle leggi e dai regolamenti degli ordini professionali.

Lo stesso diritto compete ai cittadini di altri paesi che stabiliscano il trattamento di reciprocità.

Fa osservare che, data la carenza dell'insegnamento universitario, dipendente dal fatto che durante il periodo fascista la quasi totalità delle cattedre universitarie è stata coperta da giovani insegnanti venuti su in clima fascista, occorre provvedere urgentemente. Già in altra epoca il De Sanctis ed il Sella avevano aperto le nostre Università ad insegnanti stranieri; anche ora è necessario ricorrere a questa possibilità, se si vuol rinnovare lo spirito dell'insegnamento universitario.

È evidente che per le scienze giuridiche difficilmente verranno insegnanti stranieri, ma per le altre scienze di carattere internazionale, e specialmente per quelle sperimentali, è ovvia la necessità che all'insegnamento siano ammesse anche persone che non abbiano la nazionalità italiana.

COLITTO propone di sopprimere l'inciso « senza alcuna restrizione, tranne quella della capacità ».

MOLÈ espone alcuni dubbi: questa specificazione circa le modalità per i concorsi non crede sia materia di costituzione, ma di legge. Da un punto di vista tecnico, non è la Costituzione che deve stabilire che gli uffici sono assegnati per concorso; però dichiara di non fare alcuna proposta in merito.

Quanto alla seconda affermazione: la parificazione assoluta dei sessi in tutti gli uffici, osserva che vi sono uffici in cui tale parificazione non è possibile, ad esempio in quelli che riguardano le funzioni giudiziarie e militari.

FEDERICI MARIA non trova ammissibili queste discriminazioni.

MOLÈ risponde che già nel diritto romano, e poi dai Santi Padri era stato riconosciuto che la donna, in determinati periodi della sua vita, non ha la piena capacità di lavoro.

PRESIDENTE direbbe « idoneità » invece di « capacità ».

MOLÈ infine osserva che se non si può evitare, per ragioni contingenti, che si debba ricorrere alla partecipazione di stranieri ad un alto ufficio quale è quello dell'insegnamento superiore, non si dovrebbe stabilire come norma statutaria tale partecipazione. Potrebbe avvenire che in un futuro più o meno prossimo la direzione spirituale della Nazione italiana venisse affidata ad uomini

che non sono italiani e che non hanno alcun attaccamento alla storia e alle esigenze della Nazione. Ciò sarebbe molto pericoloso, specialmente dal punto di vista politico.

TOGNI in luogo del secondo articolo del Relatore propone di premettere al primo un'affermazione di principio alla garanzia del libero esercizio professionale così concepita: « La Repubblica garantisce a tutti i cittadini il libero esercizio della propria attività professionale, nel rispetto della legge ».

Al primo comma proposto dal relatore toglierebbe l'inciso « senza alcuna restrizione, tranne quella della capacità » e sostituirebbe « e in relazione alla propria idoneità ».

Dove si parla dell'insegnamento universitario, anziché dire « è aperto » direbbe « può essere aperto ».

Non ritiene poi necessario l'ultimo punto, ma non fa alcuna proposta in merito. Il testo dell'articolo così modificato sarebbe il seguente:

« La Repubblica garantisce a tutti i cittadini il libero esercizio della propria attività professionale nel rispetto delle leggi. Tutti i cittadini italiani, senza distinzione di sesso, sono ammessi agli impieghi pubblici in base a concorsi ed in relazione alla propria idoneità. Per l'insegnamento universitario, ai concorsi possono essere ammessi anche cittadini stranieri. L'accesso agli impieghi privati è aperto a tutti i cittadini italiani, senza distinzione di sesso ».

GIUA, Relatore, dichiara di accettare la formulazione Togni.

COLITTO è d'accordo con l'onorevole Molè che la donna non abbia la capacità di svolgere le funzioni giudiziarie, ma fa rilevare che sostituire « idoneità » a « capacità » non chiarisce il concetto.

FEDERICI MARIA trova inammissibile l'affermazione dell'incapacità della donna a ricoprire funzioni giudiziarie; quanto poi ad impieghi di carattere militare fa notare che si vanno sviluppando i così detti servizi ausiliari, compiuti da donne, e che, anche nella polizia, è preveduto l'impiego delle donne.

MOLÈ consente che le donne possano ben corrispondere nei corpi ausiliari dell'esercito; ma si tratta di un caso che non permette generalizzazioni. Non intende affermare una inferiorità nella donna; però da studi specifici sulla funzione intellettuale in rapporto alle necessità fisiologiche dell'uomo e della donna risultano certe diversità, specialmente in determinati periodi della vita femminile.

FEDERICI MARIA ritiene che basterebbe sostituire a «capacità» «idoneità».

COLITTO, poiché nella Costituzione non si può fare della casistica, direbbe: «L'accesso ai pubblici impieghi è libero ai cittadini, salvo le limitazioni stabilite dalla legge. Agli impieghi si accede mediante concorsi».

PRESIDENTE propone di modificare la proposta Togni, riferendo l'idoneità al sesso e precisamente: «Tutti i cittadini italiani sono ammessi agli impieghi pubblici in base a concorso, senza restrizione di sesso, tranne quella della idoneità».

FEDERICI MARIA ricorda che anche nella discussione sul lavoro furono sollevate eccezioni per le donne.

TOGNI è del parere che non si debba scendere a dettagli sulle limitazioni. Queste verranno fatte all'atto del concorso in riferimento alle qualità fisiche che l'ufficio richiede. Se già si dice che sono ammessi senza limitazioni di sesso, tranne quella della idoneità, l'idoneità può riferirsi tanto alla persona che al sesso. Nella Costituzione non possono essere posti dei limiti all'accesso di un sesso agli impieghi.

COLITTO, poiché non è possibile scendere a dettagli, insiste nel proporre il seguente articolo:

«L'accesso ai pubblici impieghi è libero ai cittadini, salvo le limitazioni stabilite dalla legge. Agli impieghi si accede mediante concorsi».

TOGNI obietta che la Costituzione non può rimandare alle leggi: deve dare delle direttive. Del resto in America ed in Inghilterra limitazioni del genere non vengono fatte; tutte le carriere, dalla militare alla professionale, sono aperte alle donne.

FEDERICI MARIA, poiché nessuna Costituzione fa restrizioni in materia, insiste perché non siano fatte nella nostra.

MOLÈ dichiara di accettare la formula proposta dall'onorevole Colitto.

PRESIDENTE chiarisce che l'articolo sarebbe così formulato:

«La Repubblica garantisce a tutti i cittadini il libero esercizio della propria attività professionale nel rispetto delle leggi».

Pone ai voti questo comma.

(È approvato).

Dà poi lettura delle due proposte, quella degli onorevoli Colitto e Molè, e l'altra dell'on. Togni, per il comma successivo.

La prima è così formulata:

«L'accesso ai pubblici impieghi è libero ai cittadini, salvo le limitazioni stabilite dalla legge. Agli impieghi si accede mediante concorsi».

L'altra è la seguente:

«Tutti i cittadini italiani, senza distinzione di sesso, sono ammessi agli impieghi pubblici in base a concorsi ed in relazione alla propria idoneità».

MARINARO è favorevole alla prima formula, ma con la seguente modificazione alla seconda parte:

«Agli impieghi nelle amministrazioni statali, parastatali o comunque soggette alla vigilanza dello Stato, si accede mediante concorsi».

PRESIDENTE fa considerare che la distinzione tra uffici pubblici e non pubblici non è facile.

MARINARO, appunto per eliminare tale difficoltà, ritiene necessaria la distinzione proposta.

PRESIDENTE osserva che c'è grande incertezza nei criteri di distinzione fra enti pubblici ed enti privati.

MARINARO potrebbe modificare la proposta e dire: «Nelle amministrazioni statali o in enti di diritto pubblico» e ciò perché in certe amministrazioni che hanno funzioni prevalentemente di interesse pubblico non è mai stato introdotto il concorso.

COLITTO chiede che sia fatto risultare dal verbale che, parlando di impieghi pubblici, si intende far riferimento a quanto ha specificato l'onorevole Marinaro.

MARINARO fa considerare che la Cassazione ha ripetutamente affermato che quando si dice impiego pubblico ci si riferisce a impieghi nelle amministrazioni dello Stato.

PRESIDENTE rileva che ci sono impieghi pubblici presso enti privati e ci sono impieghi privati presso enti pubblici. Fa l'esempio del Consorzio agrario che è indubbiamente un ente privato, ma che esplica anche funzioni pubbliche, quale è quella dell'ammasso del grano. L'impiegato addetto all'ammasso del grano esercita un impiego pubblico presso un ente privato. Ritiene perciò sufficiente dire «impieghi pubblici».

MARINARO aggiunge che la Cassazione ha definito ente di diritto pubblico quello che assolve ad una funzione pubblica. Ci sono istituti che hanno attività mista, altri che hanno una figura giuridica *sui generis*, che

esercitano una pubblica attività, che danno buone remunerazioni e assicurano una carriera vantaggiosa. Non vede perché non si dovrebbe richiedere che le assunzioni del personale si facciano per concorso.

PRESIDENTE legge la proposta degli onorevoli Colitto, Molé, Marinaro:

« L'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto pubblico è libero ai cittadini, salvo le limitazioni stabilite dalla legge. Agli impieghi si accede mediante concorsi »;

e quella dell'onorevole Togni:

« Tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, sono ammessi agli impieghi pubblici in base a concorsi e in relazione alla propria idoneità ».

COLITTO dichiara di essere disposto ad aggiungere nella sua formula l'inciso « senza distinzione di sesso ». La formula risulterebbe così espressa:

« L'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto pubblico è libero ai cittadini, senza distinzione di sesso, salvo le limitazioni stabilite dalla legge. A tali impieghi si accede mediante concorsi ».

FEDERICI MARIA insiste perché sia tolto l'inciso « salvo le limitazioni stabilite dalla legge ».

COLITTO non lo ritiene opportuno. Ad esempio, un concorso per soli maschi indetto dall'Accademia militare per arruolamento di allievi ufficiali, risulterebbe anticostituzionale.

MARINARO afferma che, queste limitazioni esistono in quasi tutte le costituzioni.

FEDERICI MARIA ritiene che quell'inciso sia pericoloso, perché non si possono specificare i casi ai quali si intende riferito. Con la proposta dell'onorevole Togni, dove è

prevista la idoneità, queste preoccupazioni non avrebbero ragione di essere.

MOLE osserva che la idoneità serve a stabilire un criterio individuale che riguarda tanto il maschio che la femmina.

PRESIDENTE pensa che mutando la collocazione dell'inciso, « salvo le limitazioni stabilite dalla legge », potrebbe essere eliminato ogni disaccordo. Propone pertanto la seguente formula:

« L'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto pubblico è libero ai cittadini, salvo le limitazioni stabilite dalla legge, senza distinzione di sesso, razza, religione e fede politica.

A tali impieghi si accede mediante concorso ».

Mette ai voti questa proposta.

(È approvata).

Dà poi lettura della nuova formulazione del punto successivo:

« Per l'insegnamento universitario i concorsi possono essere aperti anche a cittadini stranieri ».

Pone ai voti questa proposta.

(È approvata).

La seduta termina alle 13.

Erano presenti: Ghidini, Marinaro, Colitto, Federici Maria, Giua, Molé, Rapelli, Togni.

Assenti giustificati: Di Vittorio, Noce, Teresa, Pesenti.

Assenti: Canevari, Dominedò, Fanfani, Lombardo Ivan Matteo, Merlin Angelina, Paratore, Taviani.

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE (SECONDA SEZIONE)

14.

RESOCONTO SOMMARIO DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI VENERDÌ 10 GENNAIO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CONTI

INDICE

	Pag.
Potere giudiziario (<i>Seguito della discussione</i>)	103
PRESIDENTE - FARINI - CALAMANDREI, Relatore - CASTIGLIA, Relatore - U- BERTI - LEONE GIOVANNI, Relatore - AMBROSINI - MANNIRONI - CAPPI - LACONI - TARGETTI - DI GIOVANNI - RAVAGNAN.	

La seduta comincia alle 9.25.

Seguito della discussione sul potere giudiziario.

PRESIDENTE pone in discussione l'articolo 8 del progetto dell'onorevole Calamandrei:

« *Publicità e legalità dell'azione penale.* — L'azione penale è pubblica, e il Pubblico Ministero ha l'obbligo di esercitarla in conformità della legge, senza poterne sospendere o ritardare l'esercizio per ragioni di convenienza ».

FARINI chiede che venga innanzi tutto definita la figura del Pubblico Ministero e chiarito se debba dipendere dal Ministro della giustizia o dal Consiglio Superiore della Magistratura. E sua opinione che debba dipendere dal Ministro della giustizia.

CALAMANDREI, Relatore, considera il Pubblico Ministero come un magistrato, che deve agire secondo il principio della legalità. Se sono in suo possesso elementi che possono condurre all'accertamento di un reato, deve procedere senza esitazioni per qualsiasi ragione.

Pertanto il Pubblico Ministero non è funzionario amministrativo, ma, come ha già detto, un magistrato, e deve godere dei requisiti dell'indipendenza e della inamovibilità, vecchia aspirazione dei magistrati a garanzia di libertà e di legalità.

CASTIGLIA, Relatore, richiama l'attenzione sull'articolo 9 dell'onorevole Leone, che si ispira ai criteri espressi dall'onorevole Calamandrei:

« Il Pubblico Ministero » voglia all'osservanza delle leggi; promuova l'azione penale e, nei casi previsti dalla legge, l'azione civile, e provvede all'esecuzione delle sentenze penali. In tutti i casi in cui ha il diritto di promuovere l'azione o di partecipare al processo può impugnarne i provvedimenti del giudice ».

UBERTI pensa che il supporre che un Pubblico Ministero possa con esercitare una azione penale per ragioni di opportunità e di convenienza sia in contrasto con i principi della democrazia. Non trova giustificato il timore manifestato dall'onorevole Calaman-

periferiche del Consiglio Superiore della Magistratura, demandando la nomina dei capi della Corte Suprema (Primo Presidente e Procuratore generale) al Capo dello Stato, su designazione o del Consiglio dei Ministri, o del potere legislativo (Assemblea Nazionale), su una lista di nomi compresi in determinate categorie, previste dalla legge sull'ordinamento giudiziario, per evitare il pericolo di nomine dall'esterno.

Per quanto riguarda il problema di un possibile intervento del Ministro della giustizia come organo di attivazione dei provvedimenti disciplinari, osserva che la materia è delicatissima. Non può il Ministro della giustizia esercitare tale azione, data la sua veste di Vicepresidente del Consiglio Superiore, in quanto sarebbe giudice e parte contemporaneamente; né d'altro canto si può affidare l'incarico al Pubblico Ministero, dopo che si è stabilito che questi è un organo del potere giudiziario. Si affaccia quindi la necessità di trovare un organo al di fuori del potere giudiziario, anche per evitare il pericolo che ad un certo momento il Pubblico Ministero, per un senso di solidarietà verso tutto il corpo della Magistratura, non ritenga di dover procedere contro un suo collega.

A suo avviso, togliendo al Ministro la Vicepresidenza del Consiglio Superiore, gli si potrebbe affidare questa alla funzione di vigilanza e di promozione di tutte le misure atte a far funzionare la Magistratura.

Ma se non si trova un altro organo, si dà agli altri poteri dello Stato la possibilità di chiedere l'inizio di un procedimento penale a carico dei magistrati.

LACONI ritiene che l'onorevole Leone abbia segnalato solo un aspetto dell'incongruenza, la quale si manifesta non soltanto per il Ministro, ma per tutti gli organi dello Stato. Anche sull'operato dei singoli membri del Consiglio Superiore potrebbe manifestarsi la necessità di un'azione disciplinare, e la miglior garanzia sarebbe il distacco della Suprema Corte disciplinare dal Consiglio Superiore: mantenendo gli organi distinti, si renderebbe possibile un controllo vicendevole.

AMBROSINI ritiene doveroso insistere sulla questione pregiudiziale da lui già sollevata. La materia in discussione è di importanza indubbiamente fondamentale, ma non deve essere trattata nella Costituzione, bensì demandata alla sede più specifica, alla legge cioè sull'ordinamento giudiziario.

MANNIRONI crede che occorrerebbe far cenno nella Costituzione della eleggibilità dei

capi e rimandare il resto alla legge sull'ordinamento giudiziario.

AMBROSINI spiega che la sua pregiudiziale vale per tutti i problemi venuti in discussione. Ripete che tutta questa materia, che è d'importanza fondamentale e che interferisce sulla struttura e sul funzionamento dell'ordine giudiziario, dovrebbe essere rimandata alla legge sull'ordinamento giudiziario.

Ha notato spesso una diffidenza pregiudiziale verso il legislatore ordinario, come se esso potesse commettere continuamente degli arbitri; ma questa diffidenza gli sembra del tutto ingiustificata.

PRESIDENTE avverte che si passerà alla votazione sulla questione pregiudiziale sollevata dall'onorevole Ambrosini, che non si debba cioè discutere della eleggibilità dei capi della Magistratura Superiore, né del procedimento disciplinare, ma che il tutto debba essere deferito alla legge sull'ordinamento giudiziario.

MANNIRONI propone che la pregiudiziale sia votata per dividente.

PRESIDENTE mette ai voti la prima parte della pregiudiziale, che non si debba cioè parlare della eleggibilità dei capi della Magistratura Superiore.

CALAMANDREI, *Relatore*, dichiara di votare contro, perché ritiene che la questione della eleggibilità sia un problema di grande importanza.

(È approvata).

PRESIDENTE mette ai voti la seconda parte, cioè che non si debba parlare del procedimento disciplinare.

(È approvata).

TARGETTI dichiara che, se fosse stato presente, avrebbe votato contro l'articolo 23, perché avrebbe dovuto fare delle riserve sulla posizione e figura del Pubblico Ministero.

DI GIOVANNI esprime lo stesso avviso.

PRESIDENTE mette in discussione l'articolo 20 del progetto Calamandrei:

« *Nomina dei magistrati.* — La nomina dei magistrati è fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio Superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da un periodo di tirocinio. I requisiti per essere ammessi al concorso sono determinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario; possono esservi ammesse anche le donne.

« Qualora per certi uffici della Magistratura sia necessaria una preparazione approfondita su determinate materie, possono es-

sere banditi concorsi per l'ammissione a questi uffici tra candidati forniti di speciali titoli scientifici o professionali, o provenienti da altri uffici pubblici.

«L'apertura dei concorsi, la nomina delle Commissioni giudicatrici, la proclamazione dei vincitori, e tutti i provvedimenti relativi all'ammissione di essi al tirocinio ed alle ulteriori prove che essi devono superare secondo la legge per essere nominati giudici, sono del pari di competenza del Consiglio Superiore della Magistratura.

«Lo stesso Consiglio Superiore potrà, in considerazione di meriti insigni, proporre in via eccezionale la nomina senza concorso al grado di consiglieri di Cassazione di avvocati esercenti almeno da venti anni o di professori ordinari di materie giuridiche nelle università.

«I magistrati sono nominati a vita, salvi i limiti di età stabiliti dalla legge.

«Nei casi stabiliti dalla legge, privati cittadini potranno essere chiamati ad assumere temporaneamente attività giudiziarie, per integrare, come assessori esperti, la funzione dei magistrati.

«Il Consiglio Superiore della Magistratura potrà, con le modalità fissate dalla legge sull'ordinamento giudiziario, disporre la nomina di magistrati onorari per tutte quelle funzioni giudiziarie che la legge attribuisce alla competenza dei giudici singoli».

DI GIOVANNI ritiene che il primo comma tratti materia di pertinenza della legge sull'ordinamento giudiziario.

PRESIDENTE fa rilevare che nell'articolo si contengono tre proposte di notevole importanza: l'ammissione delle donne nella Magistratura; l'ammissione di giuristi che abbiano meriti insigni e la nomina di magistrati onorari.

AMBROSINI ritiene che l'unico punto che potrebbe discutersi, e che è bene considerare nella Costituzione, sia quello della ammissione delle donne nella carriera giudiziaria. Per tutto il resto risorgerebbe la sua pregiudiziale, di rinviare alla legge sull'ordinamento giudiziario.

LEONE GIOVANNI, *Relatore*, non è d'accordo con l'onorevole Ambrosini. Non solo il problema dell'ammissione delle donne, ma anche quello relativo al modo con cui si entra nella Magistratura dovrebbe essere risolto in questa sede. Su questo punto si è molto discusso da parte delle associazioni di magistrati e da parte di uomini politici. Uno dei problemi fondamentali posti da alcune

tendenze politiche è appunto quella della elettività dei giudici, ed anche su questo occorre che la Costituzione stabilisca le direttive.

PRESIDENTE legge, a questo proposito, l'articolo 2 proposto dall'onorevole Leone: «L'ammissione alle funzioni giudiziarie si consegue mediante concorso».

LEONE GIOVANNI, *Relatore*, è contrario al sistema seguito in altre Costituzioni, che hanno dedicato pochi articoli al potere giudiziario. Nel Paese vi è grande aspettativa: esso vuol sapere se le donne possono essere ammesse o no nella Magistratura, vuol sapere come si eleggono i capi delle Corti, e questa è materia tipicamente costituzionale.

Il potere giudiziario deve essere, per il suo prestigio e per la sua funzione, riguardato con la massima larghezza nella Costituzione. Del resto, i problemi concernenti la Regione e gli altri poteri dello Stato sono stati trattati dettagliatamente e altrettanto pensa che si debba fare per le questioni in discussione.

AMBROSINI riconosce che i due punti che possono sollevare discussioni e contrasti, nonché aspettative, sono quello della ammissione delle donne e quello dell'eventuale elettività dei Capi dell'ordine giudiziario.

Su questo secondo punto la Commissione ha già espresso il suo voto, ma, in considerazione delle osservazioni che sono state riproposte e anche per l'assenza di parecchi colleghi durante la discussione, sarebbe favorevole a che la questione fosse ripresa in esame.

TARGETTI osserva che, o si rispetta il principio dell'intangibilità delle decisioni prese o, se si ammette che si possa tornare sopra questa questione, a maggior ragione si dovrebbe ritornare sopra quella del Pubblico Ministero.

DI GIOVANNI è del parere che non si possa trattare dei concorsi per l'ammissione nella Magistratura, senza ritornare sulla deliberazione già presa, perché avere esaminato e deciso su questo punto e tacito sull'altro potrebbe prestarsi ad interpretazioni erronee.

TARGETTI è dell'opinione di limitare la discussione alla questione della ammissione delle donne nella Magistratura.

AMBROSINI propone che l'argomento della elettività o meno dei Capi dell'ordine giudiziario, sul quale aveva proposto la pregiudiziale, venga ripreso in esame insieme a quello dell'ammissione delle donne nell'ordinamento giudiziario.

CALAMANDREI, *Relatore*, è favorevole che le donne possano essere ammesse negli

uffici giurisdizionali, perché esse hanno dato ottima prova in tanti altri uffici in cui occorrono doti di raziocinio, di equilibrio e di spirito logico pari a quelle che occorrono nella giurisdizione.

Si è obiettato che le facoltà psicologiche della donna sono soggette a periodiche variazioni che potrebbero portare ad una discontinuità dei giudizi; ma egli ritiene che in certi giudizi, come quelli di separazione coniugale, l'intervento della donna sia utilissimo per raggiungere un maggior equilibrio di giudizio. È quindi favorevole all'ammissione delle donne con qualche limitazione, per certe materie della giurisdizione penale.

Le chiamerebbe, però, a far parte della giuria nei giudizi di Assise e del Tribunale per i minorenni e in tutte le questioni di giurisdizione volontaria e in quelle familiari.

AMBROSINI è d'accordo con l'onorevole Calamandrei e lo invita di precisare i suoi concetti in una formula concreta.

CAPPI crede che le donne dovrebbero poter essere inserite e utilizzate in determinati giudizi, senza che avessero la possibilità di accedere alla carriera giudiziaria e diventare magistrati.

DI GIOVANNI pensa che le donne, anche per le condizioni della vita pubblica e sociale odierna, abbiano raggiunto un tale grado di maturità che precludere loro l'ingresso nella carriera giudiziaria significherebbe far loro un torto. Esse ormai partecipano a tutti gli uffici, fanno parte dell'Assemblea Costituente e non possono essere escluse dagli uffici giudiziari. Trova quindi opportuno affermare il principio, salvo poi a stabilire le modalità di dettaglio della partecipazione delle donne alla carriera giudiziaria nella legge sull'ordinamento giudiziario.

PRESIDENTE richiama l'attenzione dei colleghi sull'articolo 3 del progetto Leone, nel quale si stabilisce che per i concorsi o, comunque, per le ammissioni in genere, non si richiedono che capacità tecniche e morali, allo scopo di escludere qualsiasi incapacità razziale o di altro genere.

CALAMANDREI, *Relatore*, propone di ridurre l'articolo 29 a soli tre commi: uno sulla nomina, che di regola avviene per concorso; l'altro sulla ammissione delle donne; il terzo sull'ammissibilità di giuristi insigni.

UBERTI non è favorevole all'ammissione delle donne. La donna deve conquistare gradualmente la sua posizione. Si è accennato a porre dei limiti, ma non gli sembra ammissibile, nell'attuale carenza di magi-

strati, che la donna possa ricoprire qualsiasi carica nell'ordine giudiziario. Anche in un giudizio di carattere matrimoniale avrebbe dei dubbi sulla completezza della sua decisione.

TARGETTI dichiara di essere favorevole alla proposta dell'onorevole Calamandrei e vorrebbe che non ci fosse nessuna limitazione di funzioni. Non è cosa semplice portare ragioni contro l'ammissione della donna nella Magistratura e nella discussione che è stata fatta non gli sembra che sia stato portato alcun argomento persuasivo.

Il fatto che nessuna ragione fisiologica, nessuna presunta incapacità abbia impedito alla donna di essere nominata membro della Costituente e, in altri Paesi, di far parte del Governo o della Diplomazia, dimostra che non si può seriamente sostenere la sua incapacità a far parte della Magistratura.

Piuttosto pensa che qualche preoccupazione possa nutrirsi circa la serenità del suo giudizio nei giudizi su delitti passionali ed anche in quelli di separazione ai quali l'onorevole Calamandrei vorrebbe di preferenza farla partecipare; perché in moltissimi casi, senza una ragione logica, si son viste le donne infatuarsi a favore dell'uomo contro una donna. Ma la perfezione del giudice non si trova sempre nemmeno nell'uomo giudice.

Se v'è in molti una qualche diffidenza, una certa contrarietà a vedere la donna con la toga, ritiene che ciò dipenda più che altro da pregiudizi, da misonismo superstite.

La stessa contrarietà si era manifestata all'inizio del movimento per l'emancipazione della donna, per la richiesta del voto; ma poiché questo pregiudizio è stato vinto e nessuno ormai mette in discussione la parità assoluta dei diritti della donna e dell'uomo, non si può oggi affermare che la donna non deve essere ammessa nella Magistratura. Se si vedono donne coprire degnamente cattedre universitarie, anche in facoltà di medicina e matematica, si chiede come si possa sostenere che essa ha un'incapacità costituzionale a diventare giudice o consigliere di Cassazione.

Ripete quindi di essere favorevole alla proposta Calamandrei senza alcuna indicazione di specifiche né generiche limitazioni.

CAPPI fa considerare che nella coscienza pubblica oggi non v'è la convinzione che le donne possano essere ammesse all'esercizio delle funzioni di giudice. Si è detto che le donne oggi sono eleggibili ed elettrici, ed è questa una conseguenza delle sofferenze, delle dure prove che esse hanno sopportato

durante la guerra; ma cosa ben diversa è la funzione giudiziaria.

La ragione della diffidenza diffusa nella maggioranza di fronte ad una donna giudicante sta nella prevalenza che nelle donne ha il sentimento sul raziocinio, mentre nella risoluzione delle controversie deve prevalere il raziocinio sul sentimento. Perciò si dichiara contrario all'ammissione delle donne nella Magistratura.

MANNIRONI dichiara che, per ragioni di principio, è del parere che i diritti delle donne debbano essere in tutto pari a quelli dell'uomo: però fa qualche riserva. A suo avviso, nella sua costituzione psichica la donna non ha le attitudini per far bene il magistrato, come dimostra l'esperienza pratica in un campo affine, cioè nella professione dell'avvocato. Tutti avranno notato quale scarsa tendenza e adattabilità abbia la donna per questa professione perché le manca, proprio per costituzione, quel potere di sintesi e di equilibrio assoluto che è necessario per sottrarsi agli stati emotivi.

Pensa che si possa consentire alle donne di partecipare a limitate e determinate forme di giudizio nelle sezioni specializzate, ma ritiene non si possa generalizzare fino al punto da consentire loro il libero accesso alla Magistratura. Né potrebbe essere un limite sufficiente l'esame di concorso, anche se severo, perché le donne studiano e possono prepararsi al pari dell'uomo. Ma la garanzia necessaria non è offerta soltanto dalla semplice conoscenza delle materie giuridiche che formano oggetto dell'esame. Il buon giudice non è quello che soltanto conosca bene il diritto; gli occorrono altri requisiti che potrebbero chiamarsi naturali (temperamento, forza d'animo, fermezza di carattere, capacità di sintesi, ecc.) e la cui deficienza non si colma col semplice studio. Rileva infine che neppure le stesse donne rivendicano per sé il diritto ad essere ammesse nella Magistratura. Il problema quindi non è attuale.

CALAMANDREI, *Relatore*, fa osservare che v'è il periodo di tirocinio.

MANNIRONI non crede che in quel periodo di tre anni si possa valutare a pieno la capacità di una donna.

Concludendo, propone il seguente emendamento:

« Alle sezioni speciali della Magistratura ordinaria possono essere chiamate a partecipare anche le donne nei casi stabiliti dalla legge ».

FARINI dichiara di concordare con l'onorevole Targetti, e si meraviglia della resistenza, specialmente da parte degli appartenenti alla democrazia cristiana, alla ammissione delle donne nella Magistratura.

Se si vuol dare al Paese una Costituzione veramente democratica, occorre fornire alla Magistratura la base più larga possibile e non si deve impedire a più della metà della popolazione italiana di partecipare a questa funzione.

La donna ha già acquisito dei diritti in tutti i campi e ha dimostrato durante la guerra e nel dopo guerra capacità politiche e morali tali da poter assumere qualsiasi funzione nello Stato. Nessun dubbio che possa essere anche ottimo magistrato.

CALAMANDREI, *Relatore*, chiede che sia messa in votazione la sua proposta senza limitazioni. Le limitazioni potrebbero essere stabilite in seguito dalla legge sull'ordinamento giudiziario. Propone quindi la seguente formulazione:

« La nomina dei magistrati è fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio Superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da un periodo di tirocinio. I requisiti per essere ammessi al concorso sono determinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario: possono esservi ammesse anche le donne ».

LACONI preferirebbe una formula che sancisse il principio del libero accesso delle donne alla Magistratura. È vero che le donne possono, per temperamento o per tradizione, essere meno tagliate degli uomini a ricoprire l'ufficio di giudice, ma questo influirà sulla libera scelta individuale, come influisce per gli uomini. Invece, come affermazione di diritto, tutti i cittadini, e quindi anche le donne, devono avere la possibilità di accedere a qualsiasi carriera.

CAPPI domanda se il principio deve valere anche per l'esercito.

LACONI risponde affermativamente e ricorda che le donne hanno fatto parte in guerra di formazioni partigiane.

AMBROSINI propone l'aggiunta: « nei casi stabiliti dalla legge ».

LACONI teme che con tale aggiunta sia possibile introdurre una disposizione illogica per cui alla donna sarebbe consentito l'accesso a determinati gradi della Magistratura e non ad altri.

Si può sostenere, con l'onorevole Mannironi, che le donne non possano accedere alla Magistratura; ma, ammesso che possano ac-

cedervi, sarebbe assurdo limitare queste accessi a determinati gradi.

TARGETTI spiega che, in vista della ipotesi che, dopo l'affermazione del principio generale, il potere legislativo limiti il diritto delle donne, l'onorevole Laconi vorrebbe fosse trovata una formula per la quale la limitazione sarebbe possibile solo con la riforma della Costituzione.

CALAMANDREI, *Relatore*, propone la formula: « possono esservi ammesse, con parità di diritti, anche le donne ».

PRESIDENTE rammenta che nella parte generale della Costituzione è già riconosciuta la parità dei diritti.

UBERTI, anche per rispondere ad una osservazione dell'onorevole Farini, si richiama alla necessità di attenersi alla realtà delle cose.

Evidentemente fra i due sessi esistono differenze che si esprimono in varie forme e non è possibile improvvisare una capacità, un'attitudine. È dunque bene cominciare gradualmente attraverso particolari limitazioni, per regolarsi in futuro secondo l'esperienza acquisita.

AMBROSINI ritiene che l'accettazione della sua aggiunta faciliterebbe l'ammissione del principio e sarebbe reso così un grande servizio alla causa femminile. Ma, senza quella aggiunta, teme che il principio possa non essere ammesso.

CALAMANDREI, *Relatore*, propone il seguente emendamento:

« Possono esservi ammesse anche le donne, nei limiti e per le materie stabilite dall'ordinamento giudiziario ».

TARGETTI chiede che si voti prima la norma generale; quella che afferma il diritto senza limitazioni.

PRESIDENTE mette ai voti il principio generale, cioè: « Possono esservi ammesse anche le donne ».

(È approvato).

CAPPI, anche a nome dei colleghi Mannironi, Uberti, Castiglia, Leone e Ambrosini, dichiara, e chiede che sia inserito a verbale, che sarebbero stati disposti a votare favorevolmente, se si fosse aggiunta la seconda parte dell'emendamento: « nei limiti e per le materie stabilite dalla legge sull'ordinamento giudiziario ».

PRESIDENTE pone in votazione il primo comma dell'articolo 20 senza l'aggiunta pro-

posta dall'onorevole Calamandrei, essendo stato approvato il principio generale.

(È approvato).

Mette in discussione il seguente comma:

« Lo stesso Consiglio Superiore potrà, in considerazione di meriti insigni, proporre in via eccezionale la nomina senza concorso al grado di consiglieri di Cassazione di avvocati esercitanti da almeno 20 anni e di professori ordinari di materie giuridiche nelle Università ».

MANNIRONI ritiene troppo elevato il limite di 20 anni.

RAVAGNAN non porrebbe alcuna limitazione; è sufficiente il riconoscimento dei meriti insigni.

CALAMANDREI, *Relatore*, ricorda che, per un articolo della legge Casati, possono essere nominati professori, senza concorso, persone di chiara fama. Questa disposizione ha vero possibile, specialmente nel periodo fascista, non pochi abusi.

AMBROSINI prospetta i pericoli di una formulazione troppo ampia e ritiene che occorre fermarsi al testo del relatore, magari riducendo il limite di 20 anni a 15.

PRESIDENTE, non facendosi altre osservazioni, pone ai voti il secondo comma con la riduzione del limite da 20 a 15 anni.

(È approvato).

Avverte che si dovrebbe mettere in discussione l'articolo riguardante i giudici popolari.

LEONE GIOVANNI, *Relatore*, propone la sospensione, in quanto alla ripartizione della Assemblea Costituente si dovrà discutere la legge sulle Corti d'assise. È chiaro quindi che l'ordinamento che scaturirà da tale discussione dovrà poi informare anche il testo costituzionale per questo particolare argomento.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 12.45.

Erano presenti: Ambrosini, Bocconi, Calamandrei, Cappi, Castiglia, Conti, Di Giovanni, Farini, Laconi, Leone Giovanni, Mannironi, Ravagnan, Targetti, Uberti.

Assenti: Bozzi, Bulloni, Porzio.

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

ADUNANZA PLENARIA

20.

RESOCONTO SOMMARIO DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI SABATO 25 GENNAIO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE RUINI

INDICE

	Pag.
Disposizioni generali del progetto di Costituzione (Esame degli articoli) . . .	187
PRESIDENTE - CEVOLOTTO, - MORO - ROSSI PAOLO - NOBILE - TUPINI - BOCCONI - DOMINEDÒ - MERLIN UMBERTO - TERRACINI - CAPPI - MANNIRONI - BOZZI - DE VITA.	

La seduta comincia alle 17.45.

Segue la discussione sugli articoli del progetto di Costituzione.

PRESIDENTE, apre la discussione sull'ultima comma dell'articolo 20: « Non è ammessa la pena di morte. Possono fare eccezione soltanto i Codici militari di guerra ».

CEVOLOTTO crede sia più esatta la dizione « leggi militari di guerra ».

PRESIDENTE concorda.

Avverte che su tale comma l'onorevole Nobile ha presentato il seguente emendamento firmato anche dall'onorevole Terracini:

« La pena di morte potrà essere ammessa solo nei codici militari limitatamente al periodo di guerra ed eccezionalmente per i reati comuni nei casi di omicidi efferati che sollevino la pubblica indignazione ».

L'onorevole Lussu, a sua volta, aveva presentato un emendamento suppressivo dell'ultimo comma. Poiché l'onorevole Lussu non è presente si intende che vi abbia rinunciato.

MORO ricorda che vi è anche un emendamento dell'onorevole Lotta, che vorrebbe conservata la pena di morte con esclusione dei reati politici.

ROSSI PAOLO si dichiara contrario all'emendamento Nobile. Senza attardarsi - né potrebbe farlo - ad illustrare la vastissima letteratura mondiale esistente su quest'argomento rileva soltanto che, mentre in altri Paesi l'abolizione della pena di morte può assumere un aspetto tranquillo, freddo, scientifico, in Italia ha un valore sentimentale, tradizionale e politico di altissimo rilievo che non può essere trascurato. Ricorda che la pena di morte, in Italia, fu abolita ben quattro volte con la dichiarazione: « La pena di morte è abolita per sempre ». Una prima volta fu abolita dal Granduca Leopoldo di Toscana; la seconda volta nel 1849 dalla Repubblica romana; la terza volta dal Governo provvisorio toscano e la quarta volta dal Parlamento italiano. Un ordine del giorno, presentato in quella seduta da Pasquale Stanislao Mancini, fu approvato dall'intera Camera all'unanimità, in piedi e piovendo. Esso diceva: « La Camera italiana, confermando i suoi voti del maggio 1860 e del novembre 1887,

BOCCONI, a nome dei proponenti, dichiara di mantenere l'emendamento.

PRESIDENTE esprime il dubbio, che la frase « in sottopone alla vigilanza stabilita per legge » sia una dizione un po' dura, mentre sarebbe opportuno esprimere meglio la finalità di costringere le false cooperative per giustificare tale vigilanza. Propone che l'emendamento sia approvato, demandando al Comitato di redazione, di modificare l'articolo, aggiungendovi il concetto accennato.

DOMINEDÒ si associa alla proposta, sottolineando l'opportunità che il problema della vigilanza passi impregiudicato alla legge, senza alcuna avocazione di controllo allo Stato.

PRESIDENTE pone ai voti la sua proposta.

(È approvata — Si approvano senza discussione gli articoli da 41 a 46).

PRESIDENTE avverte che al primo comma dell'articolo 47, così formulato: « Tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni d'eguaglianza, conformemente alle loro attitudini e facoltà, secondo norme stabilite da legge », la onorevole Federici Maria propone di sostituire il seguente: « I cittadini di entrambi i sessi possono accedere in condizioni di eguaglianza e conformemente alle loro attitudini a tutti gli uffici pubblici ».

MORO, a nome della onorevole Federici, mantiene l'emendamento.

MERLIN UMBERTO, essendo stato relatore degli articoli concernenti i rapporti politici, assicura, che il concetto che la proponente intende affermare è già espresso nella Costituzione, in quanto — all'articolo 44 — è detto che « sono elettori i cittadini di ambo i sessi », e, successivamente, « sono eleggibili, in condizioni di eguaglianza, tutti gli elettori, che hanno i requisiti prescritti dalla legge ».

PRESIDENTE osserva che il Comitato di redazione aveva deciso la soppressione della specificazione « di entrambi i sessi », essendo già stata affermata in precedenza, in forma chiara, l'eguaglianza di tutti i cittadini, a prescindere dal sesso. Inserire questa volta la specificazione, può essere pericoloso per gli altri casi in cui eventualmente non sia stata inclusa.

TERRACINI crede opportuno approvare l'inciso, secondo la proposta di emendamento, perché nel testo dell'articolo si parla di attitudini. È noto che si è sempre sostenuto, da parte di coloro che sono contrari all'am-

missione delle donne in tutti gli impieghi e funzioni, appunto questo argomento — assai debole in realtà; ma che sempre si è avuto presente — che le donne proprio per certe caratteristiche del loro sesso non sono atte a certe funzioni, o a certi incarichi. Questo, entro certi limiti, può anche essere vero; ma l'argomento è stato sempre interpretato in senso troppo estensivo. Quando si afferma invece che il sesso, in quanto tale, non può essere un elemento discriminante, basterà di volta in volta considerare se vi sono in una determinata persona le attitudini che la rendono o meno atta a ricoprire determinati uffici. Resta, quindi, una discriminazione singola, individuale, e non generale, come è stato fino ad ora.

PRESIDENTE, di fronte alle considerazioni dell'onorevole Terracini — pur mantenendo la sua osservazione — non avrebbe difficoltà da sollevare. Ad ogni modo fa presente che nel testo della onorevole Federici è tolto quell'inciso « secondo norme stabilite da legge », che riterrebbe opportuno fosse conservato proprio per la difesa delle donne.

CEVOLOTTO osserva che, quando si dice nell'articolo « conformemente alle loro attitudini e facoltà secondo norme stabilite da legge », — e questo non si può non dirlo — si viene a stabilire che la legge potrà indicare determinati uffici ai quali le donne potranno in un certo momento non essere ammesse. Con ciò, quindi, si svuota completamente l'affermazione prima, che cioè tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, possono accedere agli uffici pubblici, in quanto potranno accedervi solo quelli cui la legge lo consente. È meglio perciò — a suo avviso — lasciare la formula generale « tutti i cittadini », che comprende uomini e donne. Poi verranno le necessarie specificazioni.

PRESIDENTE ritiene che l'emendamento della onorevole Federici possa essere modificato nel senso di mantenere l'inciso « secondo norme stabilite da legge ». Esso resterebbe, pertanto, così formulato: « I cittadini di entrambi i sessi possono accedere in condizioni di eguaglianza e conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite da legge, a tutti gli uffici pubblici ».

MORO accetta la modifica.

PRESIDENTE mette ai voti l'emendamento Federici.

CAPPI dichiara di astenersi, perché — come ha già sostenuto nella sezione apposita che si è occupata del potere giudiziario — è contrario all'accesso delle donne agli uffici della Magistratura.

MANNIRONI si associa alla dichiarazione dell'onorevole Cappi.

NOBILE dichiara che non voterà l'emendamento, perché riconosce che vi sono delle cariche pubbliche alle quali le donne non possono accedere, ad esempio cariche militari, di pubblica sicurezza, ecc.

(L'emendamento non è approvato).

BOZZI esprime il dubbio che la formula «secondo norme stabilite da legge» potrebbe essere interpretata nel senso che tutti i cittadini, di ambo i sessi, debbano essere ammessi a tutti gli uffici pubblici e che la legge non possa fare limitazioni riguardo al sesso, ma semplicemente stabilire norme per l'ammissione.

PRESIDENTE osserva che v'è sempre la dizione «conformemente alle loro attitudini», ciò che permette alla legge di dire che per determinati posti le donne non hanno attitudine. Propone però, che dalla dizione adottata dal Comitato di redazione siano tolte le parole «e facoltà» che sono inutili.

(La Commissione approva).

Segue l'articolo 48:

«La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

«Il servizio militare è obbligatorio. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

«L'ordinamento dell'esercito deve informarsi allo spirito democratico dello Stato italiano».

NOBILE dà ragione del seguente emendamento:

Dopo il secondo comma, inserire i seguenti:

«La legge provvederà perché ai militari mutilati di guerra, resi invalidi al lavoro, siano assicurati i mezzi adeguati per una decorosa esistenza.

«Il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei figli dei militari morti in guerra sono a carico dello Stato».

Fa presente la necessità di preoccuparsi del militare, il quale non possa più tenere il suo posto di lavoro perché divenuto inabile al lavoro: a questa esigenza si è ispirato il primo comma dell'emendamento da lui presentato. Rileva inoltre che è stato dimenticato il caso più grave, quello del sacrificio estremo che il cittadino ha compiuto per il suo dovere verso la Patria, il sacrificio della vita, lasciando la famiglia senza mezzi di

sostentamento. Gli è, quindi, sembrato indispensabile affermare che il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei figli dei militari morti in guerra sono a carico dello Stato. Le pesanti situazioni in cui oggi versano i militari invalidi e gli orfani di guerra non possono non essere tenute in doverosa considerazione. Pregha pertanto la Commissione — salvo quelle modifiche di forma che essa riterrà necessarie — di approvare nella sostanza il suo emendamento.

MERLIN UMBERTO riconosce la nobiltà dell'intenzione che ha mosso il proponente dell'emendamento. Rileva, però, che la legislazione sui mutilati, sugli invalidi, sui deceduti ed i loro eredi, è divenuta una norma così costante per tutti i Paesi che qualsiasi accenno ad essa nella Costituzione sembra superfluo. È stato relatore, per questa parte, in seno alla prima Sottocommissione, e rileva che, unitamente al correlatore onorevole Mancini, si è preoccupato di inserire nella Costituzione solo quello che era essenziale, non quello che costituiva già un dato di fatto poiché la Patria ha fatto sempre — compatibilmente con i suoi mezzi — il proprio dovere verso tutte le vittime della guerra. L'emendamento gli sembra, quindi, superfluo, in quanto già compreso in una abbondante legislazione che regola tutta la materia.

NOBILE osserva all'onorevole Merlin che ciò che vi è di nuovo nell'emendamento presentato è proprio la dizione «i mezzi adeguati per una decorosa esistenza». Non si può certo dire che la legislazione attuale provveda a questi mezzi, poiché il trattamento riservato agli invalidi è assolutamente irrisorio.

Comunque, non insiste nell'emendamento, perché può anche convenire che la materia non sia di Costituzione.

Pregha però la Commissione di votare questo emendamento — che trasforma in raccomandazione — come espressione per lo meno della sua volontà che la materia sia regolata.

PRESIDENTE pone ai voti l'emendamento Nobile trasformato in raccomandazione, che dovrà essere tenuta presente dal Governo e dal Parlamento nella legislazione in materia.

(La raccomandazione è approvata all'unanimità).

DE VITA propone un emendamento al secondo comma dell'articolo 48, e precisamente la soppressione della prima parte: «Il servizio militare è obbligatorio», modificando così la proposizione successiva: «L'adempimento del servizio militare non pre-

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

ADUNANZA PLENARIA

27.

RESOCONTO SOMMARIO DELLA SEDUTA POMERIDIANA DI VENERDÌ 31 GENNAIO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE RUINI

INDICE

	Pag.
Sulla Magistratura	261
PRESIDENTE - TARGETTI - LEONE GIOVANNI - FEDERICI MARIA - IOTTI LEONILDE - GOTTOLI ANGELA - MANCINI - CAFFI - CODACCI PISANELLI - MOLE - CEVOLOTTO - CONTI - MORO - FABRI - MASTRAJANNI - UBERTI.	
Autonomie locali	266
PRESIDENTE - TARGETTI - EINAUDI, - AMBROSINI - DE VITA - GRASSI - LACONI - PERASSI - MORTATI - TOSATO - MANNIRONI - LAMI STARNUTI - CEVOLOTTO - FABRI.	

La seduta comincia alle 18.30.

Sulla Magistratura.

PRESIDENTE avverte che occorre esaminare la seguente norma relativa alla magistratura:

« I magistrati sono nominati con decreti del Presidente della Repubblica, su designazione del Consiglio superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da tirocinio. Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

« Il Consiglio superiore della Magistratura può, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario, designare per la nomina magistrati

onorari in tutte le funzioni attribuite dalla legge a giudici singoli, e può designare a Consigliere di Cassazione professori ordinari di materie giuridiche nelle Università, ed avvocati dopo quindici anni di esercizio ».

L'onorevole Targetti ha proposto di sopprimere al 1° comma le parole: « nei casi previsti dalle norme sull'ordinamento giudiziario ».

TARGETTI nota che la seconda sezione della seconda Sottocommissione deliberò l'ammissione delle donne nella magistratura; ma questa ammissione non fu né condizionata, né limitata. Il Comitato di redazione, nel redigere e nel coordinare, ha anche emendato, perché ha aggiunto nel primo comma le parole: « nei casi previsti dalla legge sull'ordinamento giudiziario ».

Evidentemente, qui c'è il pensiero e la finalità di limitare l'ammissione delle donne nella magistratura; chi, invece, è stato favorevole a questo principio, non vede le ragioni di una tale limitazione.

I motivi addotti dai sostenitori della tesi opposta non hanno persuaso. Non si può, da una parte, ammettere la presenza, graditissima ed utilissima, nella Costituente di tante egregie colleghe; ammettere che la donna possa salire anche su una cattedra universitaria e, dall'altra, negare che la donna abbia le attitudini necessarie per diventare anche Consigliere di Cassazione. Non intende diminuire il valore degli egregi magistrati che compongono le varie sezioni della Cassazione;

ma non crede di fare ingiuria a nessuno dicendo che forse c'è qualche consigliere che non ha le qualità di intuito e di capacità intellettuale che possono avere alcune donne. Queste ragioni militano contro quella limitazione implicitamente prevista dall'emendamento apportato dal Comitato di redazione.

LEONE GIOVANNI è favorevole al testo del Comitato di redazione, il quale corrisponde ai motivi che furono enunciati da qualche componente della seconda Sezione. Si disse che nessuna difficoltà esisteva per dare un più ampio respiro alla donna nella partecipazione alla vita pubblica del Paese. Già l'allargamento del suffragio alle donne costituisce il primo passo su questo piano. Si ritiene, però, che la partecipazione illimitata delle donne alla funzione giudiziaria non sia per ora da ammettersi. Che la donna possa partecipare, con profitto per la società, a quella amministrazione della giustizia dove più può far sentire le qualità che le derivano dalla sua femminilità e dalla sua sensibilità, non può essere negato: si accenna qui, oltre che alla giuria — nel caso che questo istituto sia ripristinato — a quei procedimenti per i quali è più sentita la necessità della presenza della donna, in quanto richiedono un giudizio il più possibile conforme alla coscienza popolare. Anche il Tribunale dei minorenni sarebbe la sede più idonea per la partecipazione della donna. Ma, negli alti gradi della Magistratura, dove bisogna arrivare alla rarefazione del tecnicismo, è da ritenere che solo gli uomini possano mantenere quell'equilibrio di preparazione che più corrisponde per tradizione a queste funzioni.

Pertanto, in questa prima fase si lasci alla legge sull'ordinamento giudiziario il compito di stabilire dei limiti. D'altra parte gli sembra chiaro che la formula proposta dal Comitato di redazione non stabilisce un limite vero e proprio, ma solo la possibilità di porre dei limiti attraverso la legge sull'ordinamento giudiziario; di guisa che la legge sull'ordinamento giudiziario potrà anche non fissare alcun limite. Pensa, in conclusione, che possa adottarsi il testo del Comitato di redazione.

FEDERICI MARIA si associa all'emendamento proposto dall'onorevole Targetti e non è d'accordo con quanto ha detto l'onorevole Leone, anche perché egli ha adoperato una parola che inficia tutto il suo ragionamento: ha parlato di tradizione. Senza ripetere gli argomenti già esposti dall'onorevole Targetti, dirà solamente che nel corso dei lavori presso le varie Sottocommissioni è affiorata più di una volta questa poca sensibilità maschile nel

non volere far giustizia nei riguardi della donna. Nel momento in cui la Costituzione francese ha sancito che i diritti della donna sono uguali a quelli dell'uomo in tutti i settori della vita sociale e civile; quando è noto che già la Jugoslavia nell'articolo 24 della sua Costituzione sancisce l'eguaglianza assoluta della donna nei riguardi dell'uomo, come ha fatto precedentemente la Russia nel 1933, con l'articolo 122, come hanno fatto la Polonia, l'Uruguay e tanti altri Stati, pare impossibile che solamente in Italia si voglia mantenere questa inferiorità.

Ora, quando si stabilisce che il merito e la preparazione sono i soli elementi discriminatori per quanto attiene alla possibilità di aprire tutte le carriere alla donna, non vi è da aggiungere altro. Quando invece si parla di facoltà, di attitudini, di capacità, si portano argomenti deboli, che offendono la giustizia. Se è difficile, ad esempio, trovare una donna capace di comandare un Corpo d'armata, bisogna anche dire che vi sono tanti uomini incapaci. Del resto almeno una volta nella storia si ha una santa, Giovanna d'Arco, che può dare lezioni a tutti. Non si parli, quindi, di attitudine, di capacità, di facoltà: si lasci il criterio della preparazione e del merito, che può essere accettato dalle donne in genere e anche dalla coscienza nazionale, nel momento in cui si sta elaborando la Costituzione.

IOTTI LEONILDE si associa agli argomenti svolti dagli onorevoli Targetti e Federici. A suo parere i motivi addotti dall'onorevole Leone non sono molto validi perché, se è vero che si deve far sentire in certo grado la femminilità della donna, non per questo si deve precludere alla donna l'accesso agli alti gradi della magistratura, quando abbia la capacità di arrivarci. Può anche darsi che le donne non ci arrivino; ma in questo caso si tratta di merito.

Richiama, inoltre, l'attenzione dei colleghi sulla norma della Costituzione la quale stabilisce che tutti i cittadini, di entrambi i sessi, possono accedere alle cariche pubbliche.

Il testo del Comitato di redazione, a suo parere, è in contraddizione con questa norma.

GOTELLI ANGELA osserva che permettere alle donne di arrivare agli alti gradi della Magistratura non significa portarcele per forza. Gli uomini avranno sempre la possibilità di lasciarle indietro, qualora abbiano possibilità e meriti maggiori.

Pensa, in ogni caso, che, se si vuole essere coerenti, non si debba intaccare il principio dell'uguaglianza affermato nella Costituzione.

MANCINI non intende aggiungere altri argomenti a quelli addotti dal collega Targetti e a quelli così forbitamente esposti dalle elette donne che lo hanno preceduto; ma siccome è stata ricordata Giovanna d'Arco, vorrebbe anche ricordare che l'Italia non ha nulla da invidiare ad altre Nazioni, poiché ha avuto una donna, Eleonora d'Arborea, che, con la « Carta de logu », ha lasciato un'orma indelebile nella legislazione e nella storia del diritto italiano.

CAPPI, pur essendo imbarazzato nell'esprimere un parere contrario alla tesi sostenuta dall'onorevole Federici Maria, la quale si è appellata alla coscienza popolare, ha il dovere di dire che una delle ragioni principali per cui ha espresso parere contrario all'ammissione delle donne nella magistratura è che, almeno oggi, nella coscienza popolare non v'è la convinzione che le donne possano esercitare — soprattutto indiscriminatamente — la funzione di giudice. Si dovrebbe fare, se mai, un *referendum*; in ogni modo riassume la ragione della sua opposizione in questa proposizione: a suo parere, nella donna prevale il sentimento al raziocinio, mentre nella funzione del giudice deve prevalere il raziocinio al sentimento.

CODACCI PISANELLI prospetta soltanto una questione di resistenza fisica. Per sua diretta esperienza, un tempo, di magistrato, afferma che in udienza alle volte la discussione si potrae per ore ed ore e richiede la massima attenzione da parte di tutti. È evidente che per un lavoro simile sono più indicati gli uomini che le donne. In altri termini, si tratta di quella stessa resistenza fisica che viene considerata allorché si parla del servizio militare. Per tali considerazioni ritiene che non sia opportuno ammettere le donne nella magistratura.

MOLE dichiara di aver combattuto questa proposta sia in Consiglio dei Ministri, che in seno alla Sottocommissione e non può che ripetere brevissimamente che ritiene non trattarsi né di superiorità, né di inferiorità della donna di fronte all'uomo nella funzione giurisdizionale: è soprattutto per i motivi addotti dalla scuola di Charcot riguardanti il complesso anatomico-fisiologico che la donna non può giudicare.

PRESIDENTE pone ai voti la proposta dell'onorevole Targetti.

(La Commissione non approva).

L'onorevole Leone Giovanni ha proposto di sopprimere, al secondo comma dell'articolo in esame, le parole: « designare per la

nomina magistrati onorari in tutte le funzioni attribuite dalla legge a giudici singoli, e può ».

LEONE GIOVANNI rileva che l'emendamento mira all'abolizione della magistratura onoraria in Italia, che, a suo parere, non corrisponde a quella esigenza di imparzialità, anche apparente, della quale deve essere circondato il magistrato. Il magistrato onorario, vicepretore o conciliatore, che di regola è scelto prevalentemente tra elementi tecnici, non si presenta di fronte all'opinione pubblica circondato da quell'alone di imparzialità, del quale è circondato invece il magistrato ordinario. A questi motivi ne aggiunge uno di carattere pratico, che forse non si addice alla scienza dell'Assemblea, ma che merita di essere segnalato: di fronte ad una notevole disoccupazione di intellettuali, abolendo la magistratura onoraria, si darebbe la possibilità alla magistratura ordinaria di allargare i suoi ruoli e di assumere con retribuzione giovani laureati, che battono alle porte dello Stato per essere decorosamente utilizzati.

CEVOLOTTO è contrario all'emendamento, non perché non comprenda il valore e le ragioni addotti dall'onorevole Leone, ma perché è convinto che in pratica, abolendo le magistrature onorarie, si metterebbero soprattutto le Preture nella impossibilità di funzionare, tenuto conto che l'amministrazione della giustizia non ha abbastanza giudici da assegnare ad esse.

TARGETTI è decisamente contrario all'emendamento dell'onorevole Leone, che va proprio contro la convinzione che si debbano aumentare i giudici onorari. Si sa, fra l'altro, che una delle ragioni per le quali il trattamento economico della magistratura italiana è stato sempre così meschino risiede nel gran numero di magistrati. Diceva il Mortara che in proporzione non c'era nessun paese civile che avesse un numero di magistrati pari a quelli italiani, e fin dai tempi del Mortara si sosteneva che l'espedito migliore per facilitare la risoluzione del problema del miglioramento delle condizioni economiche dei magistrati sarebbe stato quello della riduzione del loro numero — specie nei gradi inferiori — sostituendoli con magistrati onorari. Questi ultimi vanno scelti evidentemente con criteri di giustizia e non deve preoccupare la prassi seguita nel periodo fascista, nel quale la nomina a vicepretore onorario era in moltissimi casi dovuta come corripitivo ai particolari demeriti morali che distinguevano i fascisti fra di loro. In avvenire i criteri da seguire saranno ben altri e potranno assicurare una buona scelta.



Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente

2026

Lavori dell'Assemblea

ASSEMBLEA COSTITUENTE

LXVIII.

SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 18 MARZO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDICE

	Pag.
Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana:	
LABRIOLA	2247
NITTI	2252
ORLANDO	2263
MATTEI TERESA	2267

La seduta comincia alle 16.

MOLINELLI, *Segretario*, legge il protocollo verbale della precedente seduta pomeridiana. *(È approvato).*

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

È iscritto a parlare l'onorevole Labriola, il quale ha presentato il seguente ordine del giorno:

« L'Assemblea,

convinta dell'opportunità di modificare o togliere dalle parti in esame del progetto di Costituzione le formali proposte che appaiono superflue e giuridicamente inesatte;

convinta altresì che i principi fissati all'articolo 5 del progetto in esame non rispondono allo spirito laico delle istituzioni repubblicane;

passa all'ordine del giorno ».

L'onorevole Labriola ha facoltà di parlare.

LABRIOLA. Onorevoli colleghi, non ho dato al mio ordine del giorno una conclu-

sione concreta, fidando che l'onorevole Presidente, prima che sia discussa la Costituzione, ne vorrà affidare la definitiva stesura ad un piccolo comitato, magari scelto fra gli stessi componenti della troppo numerosa e complessa Commissione, a cui dobbiamo l'attuale progetto, per dare ad esso una forma definitiva.

Io mi sono limitato ad accogliere nel mio ordine del giorno il sentimento comune dell'Assemblea, la quale non è soddisfatta dei termini e della forma dell'attuale progetto, anche nei casi in cui ne accetti la sostanza.

E passo ad una rapida disamina dell'articolo 5 del progetto, il quale articolo comincia la incisione dei Patti Lateranensi nella futura Costituzione.

I Patti Lateranensi consistono: 1° in un Trattato che costituisce lo Stato della Città del Vaticano; 2° in un Concordato riguardante la materia ecclesiastica ed i rapporti fra lo Stato italiano e le autorità ecclesiastiche; 3° in un insieme di accordi finanziari, riguardanti rapporti di dare e avere fra i due poteri (peraltro di dare da parte dello Stato italiano, di avere da parte della Chiesa: come al solito!).

Ho distinto fra atto costitutivo dello Stato della Città del Vaticano (trattato politico) e Concordato, pur non ignorando che il Concordato è un trattato.

Il problema si riduce a questo: un trattato fra due potenze si può includere in una Costituzione? No, perché i trattati sono temporanei, modificabili ed annullabili. Mentre una Costituzione consacra, almeno teoricamente, condizioni di stabilità giuridica.

Ma, se nella Costituzione si considera la sua mutabilità, questa è un'altra ragione, opposta e non meno fondata per non inclu-

quel che significava un tale successo. Il giorno dopo era convocata la Delegazione austriaca per ricevere le condizioni della pace, « quanto al confine italo-austriaco c'era la nota: «Suspendu». Era un effetto dell'urto fra me e Wilson (che veniva a comporsi per l'annullamento del compromesso Tardieu. E Wilson chiese al Segretario dei Quattro: «Perché non mandate anche il confine austriaco?».

«Siete voi, signor Presidente — rispose il segretario — che avete detto di aspettare». «Mandatelo» — disse Wilson —. Ed allora il segretario chiese: Qual'è il confine? Quello del Patto di Londra?

E Wilson disse: «No, perché il confine del Patto di Londra non è giusto per l'Italia. Bisogna che siano annessi all'Italia anche le valli di Tarvis e di Sexten», che infatti ci furono poi date.

Parve la conclusione del fatale disidio, «onde io dissi al Presidente: «Così anche la questione adriatica è a posto». Rispose: «No, no», come dissi, approvo; ma per il compromesso Tardieu che trovo giusto, bisogna che ci sia il consenso degli jugoslavi. Io non intendo imporre la mia volontà agli jugoslavi».

Questo io dico a proposito delle prime edizioni, per questo trattato orribile che ci si vuole imporre. C'era allora l'assenso di tutti e non fu tradito in atto per rispettare la libertà di pensiero degli jugoslavi. In attesa una decina di giorni e gli jugoslavi risposero che non accettavano, e quindi, la pace adriatica si trovò riaspiata in alto mare. Ebbi allora la sensazione precisa che il mio dovere era di andarmene.

E ioi ritorno a Roma. Convocai la Camera e la crisi avvenne senz'altro nella prima seduta, su una semplice questione di procedura sollevata da me. Patti erano stati fatti presso di me da altissimi parlamentari, nel senso di attendere e di cercare un accordo; ma risposi, che ritenevo la mia funzione come finita, e sentivo che rimanendo al Governo, ciò fosse in danno del Paese. Occorreva che altri si provassero. E fu così che me ne andai davvero volentariamente; me ne andai in seguito al mancato, ultimo tentativo da me fatto alla Conferenza di Versailles, di comporre allora e subito la questione. Se quel tentativo fosse riuscito, non avrei avuto ragione di dimettermi, né mi sarei trovato in condizioni politicamente tali da giustificare le mie dimissioni.

Ora, io avevo già detto chiaramente a Monsignor Carretti, proprio a conclusione

delle nostre trattative, quando egli mi domandò se potessimo pubblicare l'accordo: Aspettate; bisogna vedere qui come le cose si concludono. Se posso tornare nel mio Paese come il Presidente del Consiglio, che ha vinto la guerra ed ha concluso la pace (una pace, che io sapevo che tutti gli italiani avrebbero accettata in quel tempo, e tanto così si sarebbero in seguito evitate!), se ciò avviene, posso allora degnamente presentare e fare accogliere il nostro accordo. Avrò, in tali condizioni, tutto il prestigio necessario in questa mia azione di Governo; ed il Paese, in uno stato di esultanza per i tanti pericoli affrontati e sormontati, sarà con me e accoglierà con entusiasmo anche quest'altra opera di pace. Altrimenti, no; e non conviene né a noi né a voi che un atto di tanta importanza storica avvenga in un momento di grave perturbamento, quando l'uomo politico che deve compirlo non ne ha più l'autorità sufficiente.

Ricordo questo mio proposito e me ne vanto; ma me ne vanto non come persona, bensì come rappresentante della tradizione di coloro che sono stati gli uomini di Governo dell'Italia, in cui è anche compreso Francesco Nitti, che in tale tradizione è con me solidale, anche senza di parecchio più giovane. (Si ride). È certo che se io in quel momento avessi voluto far precedere ad ogni altra considerazione la soddisfazione personale di passare alla storia come colui che aveva concluso la Questione romana, io potevo; ma non lo volli e non me ne pento. Un'Italia libera può oggi liberamente conservare gli accordi, che io allora avevo preso in un momento decisivo per la vita del Paese. (Voci applaudono — Molte congratulazioni).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la onorevole Mattei Teresa. Ne ha facoltà.

MATTEI TERESA. Onorevoli colleghi, parlare dopo il decano, dopo i più anziani di questa Assemblea è un compito un po' difficile per una giovane donna. Ma, forse, uno dei pochi vantaggi che io presenterò, sarà quello di essere breve, anche perché mi sarebbe estremamente difficile diffondermi troppo in ricordi di gioventù. (Si ride).

Vorrei solo sottolineare in questa Assemblea qualcosa di nuovo che sta accadendo nel nostro Paese. Non a caso, fra le più solenni dichiarazioni che rientrano nei 7 articoli di queste disposizioni generali, accanto alla formula che delinea il volto nuovo, fatto di democrazia, di lavoro, di progresso sociale, della nostra Repubblica, accanto alla solenne affermazione della nostra volontà di pace

e di collaborazione internazionale, accanto alla riaffermata dignità della persona umana, trova posto, nell'articolo 7, la non meno solenne e necessaria affermazione della completa eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche. Questo basterebbe, onorevoli colleghi, a dare un preminente carattere antifascista a tutta la nostra Costituzione, perché proprio in queste fondamentali cose il fascismo ha tradito l'Italia, togliendo all'Italia il suo carattere di Paese del lavoro e dei lavoratori, togliendo ai lavoratori le loro libertà, conducendo una politica di guerra, una politica di odio verso gli altri Paesi, facendo una politica che sopprimeva ogni possibilità della persona umana di veder rispettate le proprie libertà, la propria dignità, facendo in modo di togliere la possibilità alle categorie più oppresse, più diseredate del nostro Paese, di affacciarsi alla vita sociale, alla vita nazionale, e togliendo quindi anche alle donne italiane la possibilità di contribuire fattivamente alla costituzione di una società migliore, di una società che si avanzasse sulla strada del progresso, sulla strada della giustizia sociale. Noi salutiamo quindi con speranza e con fiducia la figura di donna che nasce dalla solenne affermazione costituzionale.

Nasce e viene finalmente riconosciuta nella sua nuova dignità, nella conquistata pieganza dei suoi diritti, questa figura di donna italiana finalmente cittadina della nostra Repubblica. Ancora poche Costituzioni nel mondo riconoscono così esplicitamente alla donna la raggiunta affermazione dei suoi pieni diritti. Le donne italiane lo sanno e sono fiere di questo passo sulla via dell'emancipazione femminile e insieme dell'intero progresso civile e sociale. È, questa conquista, il risultato di una lunga e faticosa lotta di interi decenni. Il fascismo, togliendo libertà e diritti agli uomini del nostro Paese, soffocò, proprio sul nascere, questa richiesta femminile fondamentale, ma la storia e la forza intima della democrazia ancora una volta hanno compiuto un atto di giustizia verso i diseredati e gli oppressi. In una società che da lungo tempo ormai ha imposto alla donna la parità dei doveri, che non le ha risparmiato nessuna durezza nella lotta per il pane, nella lotta per la vita e per il lavoro, in una società che ha fatto conoscere alla donna tutti quei pesi di responsabilità e di sofferenza prima riservati normalmente solo all'uomo, che non ha risparmiato alla donna

neppure l'atroce prova della guerra guerreggiata nella sua casa, contro i suoi stessi piccoli e l'ha spinto a partecipare non più inerme alla lotta, salutiamo finalmente come un riconoscimento meritato e giusto l'affermazione della completa parità dei nostri diritti.

La lotta per la conquista della parità di questi diritti, condotta in questi anni dalle donne italiane, si differenzia nettamente dalle lotte passate, dai movimenti a carattere femminista e a base spiccatamente individualista. Questo in Italia, dal più al meno, tutti lo hanno compreso. Hanno compreso come la nostra esigenza di entrare nella vita nazionale, di entrare in ogni campo di attività che sia fattivo di bene per il nostro Paese, non è l'esigenza di affermare la nostra personalità contrapponendola alla personalità maschile, facendo il solito femminismo che alcuni decenni fa aveva incominciato a muoversi nei vari Paesi d'Europa e del mondo. Noi non vogliamo che le nostre donne si mascolinizzino, noi non vogliamo che le donne italiane aspirino ad un'assurda identità con l'uomo; vogliamo semplicemente che esse abbiano la possibilità di espandere tutte le loro forze, tutte le loro energie, tutta la loro volontà di bene nella ricostruzione democratica del nostro Paese. Per ciò riteniamo che il concetto informatore della lotta che abbiamo condotta per raggiungere la parità dei diritti, debba stare a base della nostra nuova Costituzione, rafforzarla, darle un orientamento sempre più sicuro.

È nostro convincimento, che, confortato da un attento esame storico, può divenire certezza, che nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile; e per emancipazione noi non intendiamo già solamente togliere barriere al libero sviluppo di singole personalità femminili, ma intendiamo un effettivo progresso e una concreta liberazione per tutte le masse femminili e non solamente nel campo giuridico, ma non meno ancora nella vita economica, sociale e politica del Paese.

Vorremmo a questo proposito far notare che ad un attento esame del nostro progetto di Costituzione risulta evidente che là dove si riconoscono alle donne i loro nuovi diritti parimenti ne escono vantaggi e sicurezza nuova all'istituto familiare, alla fondamentale funzione della maternità e alla piena realizzazione dei diritti nel campo del lavoro.

Ed egualmente, là dove si sancisce ogni più importante e nuova conquista sociale è

sempre compresa e spesso in forma esplicita una conquista femminile. Non vi può essere oggi infatti, a nostro avviso, un solo passo sulla via della democrazia, che non voglia essere solo formale ma sostanziale, non vi può essere un solo passo sulla via del progresso civile e sociale che non possa e non debba essere compiuto dalla donna insieme all'uomo, se si voglia veramente che la conquista affermata nella Carta costituzionale divenga stabile realtà per la vita e per il migliore avvenire d'Italia.

Ma una cosa ancora noi affermiamo qui: il riconoscimento della raggiunta parità esiste per ora negli articoli della nuova Costituzione. Questo è un buon punto di partenza per le donne italiane, ma non certo un punto di arrivo. Guai se considerassimo questo un punto di arrivo, un approdo. Può questo riconoscimento costituzionale esser preso a conforto e a garanzia dalle donne italiane, le quali devono chiedere e ottenere che via via siano completamente realizzate e pienamente accettate nella vita e nel costume nazionale le loro conquiste.

Vorrei fare osservare, onorevoli colleghi, che nessun regime per principio, nei tempi moderni almeno, osa pronunziarsi contro i diritti femminili in termini costituzionali.

Ricordiamo che vi fu un momento, circa 20 anni fa, in cui persino il fascismo si trovò in forse se concedere o no alla donna per lo meno l'elettorato attivo nel campo amministrativo. E passi in quel momento furono compiuti (ricordiamo qui il convegno che allora avvenne a Firenze organizzato dalle Associazioni femminili di allora) perché questa conquista fosse raggiunta. Questo diritto, lo sappiamo bene, fu subito dopo negato dal fascismo non solo alle donne che lo chiedevano, ma tolto anche agli uomini che già ne avevano goduto. Questo però ci indica chiaramente come ogni sistema politico moderno, anche il più reazionario, sia guardingo nel negare alla donna, in quanto donna, il godimento almeno formale dei suoi pieni diritti di cittadina.

Perciò noi affermiamo oggi che, pur riconoscendo come una grande conquista la dichiarazione costituzionale, questa non ci basta. Le donne italiane desiderano qualche cosa di più, qualche cosa di più esplicito e concreto che le aiuti a muovere i primi passi verso la parità di fatto, in ogni sfera, economica, politica e sociale, della vita nazionale.

Non dimentichiamo che secoli e secoli di arretratezza, di oscurantismo, di superstizione, di tradizione reazionaria, pesano sulle

spalle delle lavoratrici italiane; se la Repubblica vuole che più agevolmente e prestamente queste donne collaborino - nella pienezza delle proprie facoltà e nel completo sviluppo delle proprie possibilità - alla costruzione di una società nuova e più giusta, è suo compito far sì che tutti gli ostacoli siano rimossi dal loro cammino, e che esse trovino al massimo facilitata ed aperta almeno la via solenne del diritto, perché molto ancora avranno da lottare per rimuovere e superare gli ostacoli creati dal costume, dalla tradizione, dalla mentalità corrente del nostro Paese.

Per questo noi chiediamo che nessuna ambiguità sussista, in nessun articolo e in nessuna parola della Carta costituzionale, che sia facile appiglio a chi volesse ancora impedire e frenare alle donne questo cammino liberatore.

È purtroppo ancora radicata nella mentalità corrente una sottovalutazione della donna, fatta un po' di disprezzo e un po' di compatimento, che ha ostacolato fin qui grandemente o ha addirittura vietato l'apporto pieno delle energie e delle capacità femminili in numerosi campi della vita nazionale.

Occorre che questo ostacolo sia superato. L'articolo 7 ci aiuta, ma esso deve essere accompagnato da una profonda modificazione della mentalità corrente, in ogni sfera, in ogni campo della vita italiana.

Ad esempio - voglio portare questo esempio perché è tipico nel nostro Paese - anche qui, nella più alta Assemblea rappresentativa d'Italia, nell'Assemblea che dovrebbe raccogliere gli uomini più evoluti, gli uomini che più degnamente possono rappresentare le migliori tradizioni e il progresso d'Italia, alcuni giorni fa, noi deputate - noi che qui rappresentiamo tutte le donne italiane, le donne che attendono dal lavoro dell'Assemblea miglioramenti e passi in avanti per il loro Paese e per tutti i cittadini - abbiamo ancora una volta notato un'espressione comune e per noi dolorosa di disprezzo che un onorevole Deputato, che sta negli ultimi settori della destra, ha usato, con la solita aria di disprezzo. Egli ha detto precisamente: « Sono di genere femminile e quindi sempre infide ». (*ilarità*).

È questo un malvezzo che penetra ovunque, che vive nel nostro linguaggio ormai come un luogo comune, che collabora a deprimere la donna, relegandola sistematicamente in una sfera di vita inferiore e semi-animale.

Onorevoli colleghi, anche qui dunque - e questo purtroppo non è il solo esempio -

fa capolino quella diffusa e negativa mentalità. Non solo contro le espressioni del linguaggio, ma noi dobbiamo protestare qui, pur senza invadere il campo di prossime discussioni, e per dare un esempio di quanto sia radicata questa mentalità deteriore, contro il malvezzo — e speriamo che sia solo malvezzo — che ha portato perfino il Comitato di coordinamento e di redazione della Commissione per la Costituzione ad includere, nonostante che la seconda Sottocommissione non si fosse pronunciata al riguardo, una forte limitazione per le donne nel campo della Magistratura.

L'articolo 98 suona infatti così: « I magistrati sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su designazione del Consiglio Superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da tirocinio. Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario ».

Anche ammesso, come speriamo, che il futuro ordinamento giudiziario sia ben migliore di quello vigente, noi non possiamo ammettere che alle donne, in quanto tali, rimangano chiuse porte che sono invece aperte agli uomini. (Commenti).

Sia tolto ogni senso di limitazione e sia anzi affermato, in forma esplicita e piena, il diritto delle donne ad accedere, in libero agone, ad ogni grado della Magistratura, come di ogni altra carriera. Ma vi è di più — e questo dico per illuminare l'Assemblea sulla necessità di aiutare le donne italiane nella realizzazione dei loro diritti e nella difesa delle loro libertà —: occorre che nel nostro Paese non siano più ammesse disposizioni pubbliche o private che limitino la libertà umana e in particolare femminile, come la disposizione, ad esempio, che tuttora mi consta esistere e che vieta a determinate categorie di infermiere di contrarre matrimonio, pena la perdita del lavoro. Vi sono in Italia, fra queste particolari categorie, innumerevoli casi di lavoratrici costrette ad una vita familiare irregolare, numerose madri di figli illegittimi, solo perché, per non perdere il pane, devono rinunciare a contrarre regolare matrimonio. E questa una disumana ed immorale misura limitatrice della libertà, della dignità, della personalità umana di lavoratrici incolpevoli e dei loro incolpevoli figli.

Per questa ragione io torno a proporre che sia migliorata la forma del secondo comma dell'articolo 7 nel seguente modo:

« È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che

limitano « di fatto » — noi vogliamo che sia aggiunto — la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana ».

Voi direte che questo è un pleonasmone. Noi però riteniamo che occorra specificare « di fatto ». Vogliamo qui ricordare quello che avviene in altri paesi democratici. Si dice che l'Inghilterra sia un paese democratico: ebbene, nella democratica Inghilterra le donne hanno conquistato formalmente il riconoscimento della parità assoluta dei diritti circa trent'anni fa, nel 1919. Ma ancora oggi in questa libera e democratica Inghilterra, dove le donne dovrebbero godere di tutti i diritti come gli uomini, poco si è fatto, perché ci si è limitati a sancire formalmente una conquista, che poi nessuno ha voluto realizzare nella pratica. E là, dopo trenta anni di vita democratica o di possibilità di vita democratica per le donne, queste non hanno potute accedere a tutti i posti che loro spettavano. E noi vediamo che nella stessa Inghilterra è proibito, per esempio, di sposarsi alle maestre, alle insegnanti di alcune categorie. Orbene, noi riteniamo che questo esempio dell'Inghilterra possa servire per noi, che valga come insegnamento, valga a chiarire che quelle conquiste che noi donne facciamo nella vita nazionale — le conquiste giuridiche — non possono essere realizzate pienamente nella vita, se non sono accompagnate da altre conquiste, da conquiste di carattere sociale, economico, se non sono accompagnate, cioè, da una completa legislazione in proposito.

Onorevoli colleghi, se osserviamo da vicino questo progetto di Costituzione, malgrado il pessimismo più o meno artificioso con cui lo si critica e deplora da parte dei gruppi che rappresentano il passato e gli interessi della conservazione, possiamo affermare che in esso è uno slancio verso il progresso, verso la giustizia, verso la pratica attuazione di una società più umana, più giusta, migliore dell'attuale.

Siamo convinti che questo slancio avrebbe potuto essere più agile, più libero, che questa attuazione avrebbe potuto farsi anche più rapidamente.

Ma già in questa forma molto si potrà realizzare, se siamo sinceramente convinte, se i grandi gruppi politici che rappresentano le masse lavoratrici collaboreranno alla traduzione fedele nelle leggi, nella vita e nel costume nazionale dei principi che nella Costituzione sono affermati.

Se cioè esiste realmente da parte di ognuno di questi gruppi la buona fede e la volontà

realizzatrice, potremo con questa Costituzione raggiungere più rapidamente una forma di società migliore, che cancelli definitivamente le tracce, le rovine, i segni di oppressione del fascismo, che ne distrugga nel profondo le cause.

E se vi è questa buona fede, come noi desideriamo vi sia, allora dobbiamo realmente vedere in tutti i rappresentanti delle lavoratrici e dei lavoratori la stessa volontà, nella forma più chiara, più esplicita, più fattiva, di aiutare le donne italiane ad essere cittadine coscienti.

Mazzini, e tutti i nostri grandi che hanno pensato ed operato per l'avvento nel nostro Paese della Repubblica, ci hanno insegnato che la pietra angolare della Repubblica, ciò che le dà vita e significato, è la sovranità popolare.

Spetta a tutti noi, e lo afferma anche il Presidente della Commissione per la Costituzione nella sua relazione introduttiva, di partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica per rendere effettiva e piena questa sovranità popolare. Ma, perché questo accada veramente, occorre che accanto ai cittadini sorgano, si formino, lavorino le cittadine; fatte mature e coscienti al pieno adempimento

di tutti i loro doveri, da quelli familiari ai civili, dal normativo ed educatore godimento dei loro pieni diritti.

Aiutateci tutti a sciogliere veramente e completamente tutti i legami che ancora avvincono le mani delle nostre donne e avrete nuove braccia, liberamente operose per la ricostruzione d'Italia, per la sicura edificazione della Repubblica italiana dei lavoratori. *(Vivissimi applausi a sinistra. — Molte congratulazioni.)*

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato a giovedì alle 15.

La seduta termina alle 19.55.

Ordine del giorno per la seduta di giovedì 20,

alle ore 15:

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
DOCT. ALBERTO GIUGANINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

ASSEMBLEA COSTITUENTE

LXXIV.

SEDUTA POMERIDIANA DI LUNEDÌ 24 MARZO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDICE

	Pag.
Sul processo verbale:	
COCCIA	2413
CRISPO	2413
NENNI	2413
PASTORE RAFFAELE	2413
ROVEDA	2414
GIDLITTI	2414
PARIS	2414
PERLINGIERI	2414
BELLAVISTA	2414
In memoria dei Caduti delle Fosse Ardeatine:	
PRESIDENTE	2414
Per la pubblicazione di un resoconto parlamentare:	
MACRELLI	2414
Seguito della discussione sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana:	
PRESIDENTE 2415, 2419, 2420, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430, 2431, 2432, 2433, 2434, 2435	
BENVENUTI	2415, 2422
MORO	2415, 2417, 2419
RODINÒ MARIO	2417
RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i> 2417, 2423, 2427, 2428, 2432, 2433	
MALAGUGINI	2418, 2422
CRISPO	2418, 2431
CARBONI	2419
LACONI	2419, 2421, 2422
CAROLEO	2419
MAZZEI	2419, 2420
CALDERA	2419
LUCIFERO	2420
PERASSI	2420, 2429
GINGOLANI	2422, 2424
SELVAGGI	2423, 2427, 2431
CORBINO	2423, 2434
ARATA	2423
FANFANI	2424
CLERICI	2425, 2428
CONDORRELLI	2426, 2428
BELLAVISTA	2427
PERISCO	2428

Pag.

COLITTO	2428, 2429
VALIANI	2430
ZAGARI	2430, 2433
BASTIANETTO	2431, 2434
LEONE GIOVANNI	2433
CIANCA	2434

La seduta comincia alle 16.

RUCCIO, *Segretario*, legge il processo verbale della precedente seduta pomeridiana.

Sul processo verbale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare sul processo verbale l'onorevole Coccia. Ne ha facoltà.

COCCIA. Sabato scorso 22 per un incidente automobilistico giunsi in ritardo e non potei partecipare alla votazione per appello nominale nella seduta pomeridiana. Dichiaro che se fossi stato presente avrei votato contro l'emendamento Amendola all'articolo 1.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Crispo. Ne ha facoltà.

CRISPO. Se fossi stato presente nella seduta pomeridiana di sabato avrei votato contro l'emendamento Amendola all'articolo 1.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Nenni. Ne ha facoltà.

NENNI. Se fossi stato presente nella seduta pomeridiana di sabato avrei votato a favore dell'emendamento Amendola all'articolo 1.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Pastore Raffaele. Ne ha facoltà.

PASTORE RAFFAELE. Se fossi stato presente nella seduta pomeridiana di sabato avrei votato a favore dell'emendamento Amendola all'articolo 1.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Roveda. Ne ha facoltà.

immediatamente perché non sono convinto che esse incidano soltanto sulla forma. Mi pare che resti compromessa qualche sfumatura che noi proponenti abbiamo attentamente meditata, non solo in questa sede, ma nel corso di lunghi mesi di discussione in sede di Commissione.

Non posso accettare quindi le proposte, perché penso che non siano soltanto formali. Nelle intenzioni dei proponenti sono certo soltanto formali, ma a me pare che tocchino in qualche modo, sia pure in sfumature, il senso dell'articolo. Se si tratta, del resto, soltanto di questione di forma — e può darsi che io mi sbagli ora in questa valutazione affrettata — credo che si possano accettare queste proposte come raccomandazione per la stesura che ne farà successivamente il Comitato di redazione. Quindi accettiamo soltanto a titolo di raccomandazione.

PRESIDENTE. L'onorevole Mazzei insiste nella sua proposta?

MAZZEI. Non capisco come l'onorevole Moro, mio carissimo amico e valente giurista (Commissari), non si accorga che non c'è alcuna variazione di contenuto nella mia proposta.

Raccomando, in ogni caso, che ne sia tenuto conto, perché noi dobbiamo votare formule precise che non diano adito alla stampa quotidiana di affermare che ignoriamo la sintassi.

PRESIDENTE. L'onorevole Caldera insiste nella sua proposta?

CALDERA. Insisto.

PRESIDENTE. Essendo stata la proposta Mazzei trasformata in semplice raccomandazione, pongo ai voti le variazioni all'emendamento Fanfani-Amendola e altri, proposte dall'onorevole Caldera.

(Non sono approvate).

Devo ora porre in votazione la formulazione dell'articolo 6 proposta dagli onorevoli Fanfani-Amendola e altri, che dovrà diventare articolo 2 del testo definitivo:

« La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità; e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale ».

LUCIFERO. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUCIFERO. Ho chiesto di parlare soltanto per chiarire il mio pensiero. Io voterò a favore dell'articolo così come viene proposto.

Ma ho sentito fare delle raccomandazioni, e concordo con l'onorevole Moro nel vedere nelle variazioni di forma proposte, anche delle variazioni di sostanza. Tengo a chiarire che io penso che, quale che possa essere la elaborazione formale che il progetto definitivo dovrà subire, sostanzialmente quelle che sono le sue affermazioni non devono comunque poter essere mutate.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo costitutivo testé letto.

(È approvato — Voci applaudono).

L'onorevole Perassi ha presentato la seguente proposta, che bisognerebbe ora esaminare:

« Trasferire fra le Disposizioni generali, dopo l'articolo 4, l'articolo 106, che, enunciando i principi di autonomia locale e di decentramento, concorre a delineare la struttura della Repubblica ».

L'onorevole Perassi ha facoltà di illustrare la sua proposta.

PERASSI. Il senso e la portata della mia proposta sono già stati sostanzialmente indicati dall'onorevole Grazioli in una precedente seduta.

In queste disposizioni generali, secondo un'espressione molto felice del Presidente della Commissione, si vuole definire il volto della Repubblica in tutti i suoi aspetti.

Alcuni di questi aspetti sono indicati negli articoli 1, 2 e 3 che stiamo esaminando. Ma vi è un altro aspetto ed è quello concernente il modo di essere della Repubblica, per quanto riguarda la sua articolazione.

La mia proposta, in questo momento, ha semplicemente il senso, vorrei dire, di una prenotazione di posto; cioè, quando noi avremo esaminato l'articolo 106, che enuncia i principi di autonomia e di decentramento, converrà, a mio avviso, che quell'articolo, come risulterà approvato, in quanto definisce uno degli aspetti della Repubblica, sia passato alle « Disposizioni generali ».

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole Perassi della riserva di ripresentare la sua proposta, dopo che sarà stato discusso l'articolo 106. Si passa ora all'esame dell'articolo 7, che diverrà articolo 3:

« I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge ».

« È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che

limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana ».

Su questo articolo sono stati presentati alcuni emendamenti. Gli onorevoli Fanfani, Grassi, Moro, Tosato, Bulloni, Ponti, Clerici, hanno proposto di sostituirlo col seguente, da collocarsi come articolo 3:

« 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.

« È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia ».

Una formula identica hanno proposto gli onorevoli Amendola, Laconi, Iotti Leonilde, Grieco.

Ha chiesto di illustrare il testo proposto l'onorevole Laconi. Ne ha facoltà.

LACONI. Come l'onorevole Moro ha rilevato poco fa per l'emendamento proposto all'articolo 6, così io rilevo che l'emendamento da noi proposto all'articolo 7 non incide in questioni di sostanza.

La prima modificazione che proponiamo è la sostituzione della parola « religione » alle parole « opinioni religiose »; ritengo che, trattandosi d'una questione puramente formale, ogni motivazione sarebbe superflua.

Le modificazioni più importanti che noi proponiamo sono tre: la prima consiste nell'aggiunta del principio di una « pari dignità sociale », che andrebbe unito all'« eguaglianza di fronte alla legge ». Noi pensiamo, infatti, che sia conveniente che non vada 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.

Si era allora proposto che, oltre all'« eguaglianza di fronte alla legge » si stabilisse, diversi a tutti i cittadini uguale trattamento sociale.

Noi riteniamo che questo concetto debba essere mantenuto e, se anche la dizione « trattamento sociale » può o potrebbe prestarsi ad equivoci o risultare poco chiara, pensiamo che debba risaltare almeno il suo contenuto essenziale: il fatto, cioè, che ad ogni cittadino

compete nell'ordinamento sociale italiano una pari dignità sociale, qualunque sia la sua condizione e l'attività che svolge.

Si potrebbe osservare che questa « parità » di dignità sociale può essere in qualche modo compresa nella « eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge ».

In realtà non è così e lo dimostra il fatto che, anche in altri punti del progetto di Costituzione, la Commissione dei 75 ha ravvisato la necessità di prevedere il trattamento dovuto ai cittadini, come dove si parla del trattamento ai detenuti, stabilendo che sia a tutti dovuto un trattamento ispirato a criteri di umanità. Evidentemente non si ritiene che il principio di pura e semplice eguaglianza di fronte alla legge valga anche ad eliminare tutte le differenze di trattamento che corrispondono alla condizione del cittadino e al posto che egli occupa nella scala sociale.

Per tutte queste ragioni, noi riteniamo che la pari dignità sociale debba essere introdotta accanto all'eguaglianza di fronte alla legge.

Altra modificazione è quella che riguarda l'introduzione delle parole « di fatto », subito prima di « libertà ed uguaglianza ». Ma in realtà non si tratta di una vera e propria modificazione perché, per espresso riconoscimento del Presidente della Commissione dei 75, tale omissione non è stata che un errore manuale. Noi pertanto desideriamo correggere questo errore, ristabilendo la formulazione precisa già proposta dalla Sottocommissione ed approvata dalla Commissione dei 75.

Teniamo comunque a precisare che l'introduzione di queste parole conferisce a tutto l'articolo un più particolare e più pregnante significato, in quanto i limiti che sono posti oggi alla libertà e all'eguaglianza dei cittadini non sono limiti di ordine formale — e ciò risulta da tutto il testo della Costituzione che noi andiamo in questo momento elaborando — ma sono appunto limiti di fatto che la Repubblica si impegna a superare, attraverso lo svolgimento di una particolare politica sociale e attraverso l'attuazione di quegli stessi principi che noi avremo introdotto nella Costituzione.

Ultima modificazione di qualche rilievo che noi proponiamo è quella che comporta lo spostamento del principio di un'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, sociale ed economica dell'Italia, dall'articolo primo, dov'era inserito, a questo terzo articolo. Noi abbiamo già motivato questo spostamento allorché si trattava di omettere questa particolare formulazione

nell'articolo primo; ma non è forse inutile precisare qui il valore che ha per noi tale spostamento. Invece che ammettere questa effettiva partecipazione come una realtà di fatto, come una conquista già raggiunta, noi riteniamo che essa debba risultare qui attraverso un'argomentazione e che debba essere posta tra quei compiti della Repubblica che, pur non corrispondendo a situazioni attuali o immediatamente realizzabili, sono però nelle prospettive della sua azione politica, di tutto un rinnovamento istituzionale e politico della vita sociale ed economica del nostro Paese.

Per tutte queste ragioni noi presentiamo questo emendamento così formulato. La sua collocazione nell'articolo 3 tende a porlo in un particolare rilievo e ad affermare, tra i principi fondamentali della democrazia italiana, quello che la Repubblica indirizza tutta la sua azione politica verso l'attuazione di quei diritti di libertà e di eguaglianza che furono affermati nel secolo scorso, ma non poterono, per le perduranti disuguaglianze sociali trovare una piena ed effettiva attuazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Cingolani, per svolgere il seguente emendamento:

« Al primo comma, sostituire alla parola: razza, la parola: stirpe ».

CINGOLANI. Mantengo il mio emendamento, onorevoli colleghi, unicamente per un atto di doverosa cortesia verso le comunità israelitiche italiane, che hanno fatto conoscere a parecchi di noi — avrete quasi tutti ricevuto le circolari — che sarebbe loro desiderio che alla parola « razza » sia sostituita la parola « stirpe ». Essendo gli israeliti italiani stati vittime della campagna razzista fatta dal nazi-fascismo, a me sembra che accogliere il loro desiderio corrisponda anche ad un riconoscimento della loro ripresa di una perfetta posizione di uguaglianza fra tutti i cittadini italiani. *(Applausi al centro)*.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Benvenuti, per svolgere il seguente emendamento:

« Dopo il primo comma, aggiungere:

« Essi devono adempiere al dovere della solidarietà politica, economica e sociale ».

BENVENUTI. Non ho nulla da aggiungere, perché il concetto è già stato espresso nell'articolo 6. Ritiro pertanto l'emendamento.

PRESIDENTE. L'onorevole Russo Perez ha proposto di sopprimere il secondo comma dell'articolo 6.

Non essendo presente, l'emendamento si intende decaduto.

L'onorevole Condorelli ha già svolto il seguente emendamento:

« Sostituire il secondo comma col seguente:

« È compito della Repubblica integrare l'attività degli individui, diretta a superare gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza e impediscono il completo sviluppo della persona umana ».

Ha facoltà di parlare l'onorevole Malagugini, per svolgere il seguente emendamento, firmato anche dagli onorevoli Dugoni, Targetti, De Michelis:

« Al secondo comma, dopo la parola: limitano, aggiungere le parole: di fatto ».

MALAGUGINI. Il mio emendamento si limitava semplicemente ad aggiungere al testo della Commissione le parole « di fatto » che, come abbiamo appreso dal collega Laconi — con riferimento a precedenti dichiarazioni del Presidente Ruini — erano state omesse solo per una svista nella redazione del testo definitivo. Ritiro pertanto l'emendamento.

Debbo però aggiungere che noi accettiamo anche l'ultima parte della formulazione dell'articolo 7 proposta dagli onorevoli Fanfani, ecc.; e precisamente le parole: « ... e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia ».

Quest'ultima parte, riferendosi all'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori, ecc., è un inciso che, se ben ricordo, il compagno e collega Basso avrebbe voluto fosse incluso nel primo articolo, e che ha poi accettato dovesse trovar posto nell'attuale articolo 7.

Con questi chiarimenti noi voteremo l'articolo così emendato e completato.

PRESIDENTE. Chiedo all'onorevole Laconi se accetta la modifica proposta dall'onorevole Cingolani.

LACONI. Noi non possiamo accettare questa proposta, che è già stata presa in esame da tutti coloro che hanno presentato l'emendamento, sia da parte democristiana che da parte nostra. Non possiamo accettarla, perché in questa parte dell'articolo vi è un preciso riferimento a qualche cosa che è realmente accaduto in Italia, al fatto cioè che determinati principi razziali sono stati impiegati come strumento di politica ed hanno fornito un criterio di discriminazione degli italiani, in differenti categorie di reprobati e di eletti.

Per questa ragione, e cioè per il fatto che questo richiamo alla razza costituisce un richiamo ad un fatto storico realmente avvenuto e che noi vogliamo condannare, oggi in Italia, riteniamo che la parola « razza » debba essere mantenuta. Ciò non significa che essa debba avere alcun significato spregiativo per coloro che fanno parte di razze differenti da quella italiana. Basta aprire un qualsiasi testo di geografia per trovare che gli uomini si dividono in quattro o cinque razze: e questa suddivisione non ha mai comportato, per se stessa, alcun significato spregiativo. Il fatto che si mantenga questo termine per negare il concetto che vi è legato, e affermare l'eguaglianza assoluta di tutti i cittadini, mi pare sia positivo e non negativo.

PRESIDENTE. L'onorevole Selvaggi ha presentato il seguente emendamento:

« Sostituire al secondo comma il seguente.

« Lo Stato favorisce le provvidenze atte ad assicurare lo sviluppo della persona umana ».

L'onorevole Corbino ha presentato il seguente emendamento, firmato anche dall'onorevole Lucifero ed altri:

« Sostituire il secondo comma col seguente.

« È compito dello Stato rendere possibile il completo sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione economica e sociale della Nazione ».

Chiedo all'onorevole Selvaggi se mantiene il suo emendamento.

SELVAGGI. Ritiro il mio emendamento ed accolgo l'emendamento presentato dall'onorevole Corbino.

PRESIDENTE. L'onorevole Corbino ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

CORBINO. Ho presentato un emendamento al secondo comma di questo articolo, perché questa Repubblica che rimuove gli ostacoli è una cosa che non riesco a vedere. Io penso che sia dovere dello Stato quello di facilitare lo sviluppo della persona umana, e questo noi dobbiamo ora affermare nella Costituzione; ma, rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che cosa significa? Potrebbe significare eventualmente togliere qualsiasi garanzia di ordine giuridico, economico e sociale, togliere allo Stato la sua natura di Stato. Se l'obiettivo che noi vogliamo raggiungere è quello dello sviluppo della personalità umana, affermiamolo dicendo che lo Stato assume il compito di fare sviluppare al massimo la personalità umana.

Nella seconda parte del mio emendamento parlo di partecipazione effettiva dei cittadini, non più riferita all'organizzazione politica, perché la partecipazione dei cittadini alla organizzazione politica è garantita dal primo comma dell'articolo 7, che assicura l'eguaglianza di tutti di fronte alla legge.

Siccome su questo punto, in sede di discussione generale, tutti gli oratori hanno avuto occasione di esprimere il loro pensiero, credo che anche il mio, espresso in così breve spazio e con così limitato numero di parole, possa essere capito per quello che è, e cioè non come desiderio di non volere, sia come gruppo, sia come organizzazione politica, accettare a che si diano i mezzi che lo Stato dovrà approntare per lo sviluppo della personalità umana, ma soltanto identificare questo fine dell'attività dello Stato con qualche cosa che sia meno materializzato di questo « rimuovere gli ostacoli » che potrebbe dare l'idea di una squadra di operai intenti a levare dei massi, a togliere dalla strada qualche cosa per far passare l'uomo, quell'uomo al quale noi, con il primo comma dell'articolo, garantiamo tutti i diritti di fronte alla legge.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Arata. Ne ha facoltà.

ARATA. Vorrei pregare i presentatori dell'emendamento a firma Laconi se, almeno a titolo di raccomandazione, possono accettare che alla espressione « è compito della Repubblica » sia sostituita l'altra « è compito dello Stato », e ciò perché la Repubblica non è che una forma dello Stato. (*Commenti*).

PRESIDENTE. Onorevole Laconi, accetta questa modifica?

LACONI. Anche a nome degli altri proponenti, dichiaro di non poter accogliere la raccomandazione dell'onorevole Arata, perché la Repubblica è la forma in cui si estrinseca, giuridicamente, lo Stato.

PRESIDENTE. L'onorevole Presidente della Commissione ha facoltà di esprimere il suo avviso sugli emendamenti mantenuti.

RUINI, Presidente della Commissione per la Costituzione. La Commissione non ha nulla da opporre agli emendamenti qui presentati, identici, dell'onorevole Fanfani e dell'onorevole Amendola.

Sugli elementi nuovi che questi emendamenti apportano, osserva soltanto: il Comitato di redazione non aveva accolto la tesi di stabilire l'eguaglianza di « trattamento sociale » perché era espressione non definitiva, che si poteva prestare ad equivoci. Di fronte alla nuova proposta di « dignità sociale » 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.

Il Comitato aveva omissso le parole « di fatto » perché, come era stato rilevato anche da qualche comunista, non vi era dubbio che, essendosi prima sancito l'eguaglianza di diritto, qui si trattava di eguaglianza di fatto. Però anche qui, di fronte ad un dubbio espresso, si accetta la proposta di modificazione.

Vengo ora alla trasposizione al nuovo articolo 6 della disposizione sulla « rimozione degli ostacoli ». Questa proposta è stata virtualmente decisa a proposito dell'articolo primo, quando abbiamo stabilito di non collocare là questa affermazione, ma di collocarla in fondo alla delineazione dei caratteri fondamentali della Repubblica.

Mentre l'onorevole Russo Perez vorrebbe eliminare la disposizione, l'onorevole Condorelli preferisce limitare il compito della Repubblica ad « integrare le attività individuali dirette ad attuare, ecc. ». Con ciò si negherebbe ogni attività diretta dello Stato; il che non sembra ammissibile.

Né vi concorda l'onorevole Corbino che propone di togliere l'espressione « rimuovere gli ostacoli » per mettere invece « rendere possibile »; dove si può vedere una estensione più che una limitazione, di eventuali attività dello Stato. L'onorevole Corbino non ama, e trova quasi inconcepibile, l'espressione « rimuovere gli ostacoli ». Ma la sua antipatia è forse esagerata: anche un liberista, quale egli è, dice e sostiene che si debbono rimuovere gli ostacoli alla libera concorrenza. La frase dunque non è senz'altro eretica. Io riconosco lo spirito che anima la proposta dell'onorevole Corbino; e l'espressione è forse più lata di ciò che egli intenda. Ma osservo che nella proposta Fanfani-Amendola il testo forma ormai un tutto organico, ed ha un valore che verrebbe alterato con altri ritocchi.

Per quanto riguarda l'osservazione dell'onorevole Arata di sostituire « Stato » a « Repubblica » la Commissione unanime ha ritenuto di designare con l'espressione « Repubblica » l'insieme di tutte le attività e funzioni sia dello Stato come tale, sia delle Regioni e degli altri enti pubblici. Non vi è stata soltanto l'opportunità di accentuare il nuovo carattere repubblicano dello Stato, ma vi è stata altresì una esigenza di precisione tecnica che l'onorevole Arata vorrà riconoscere.

Un'ultima risposta io debbo all'onorevole Cingolani. Si potrebbe apprezzare la parola « stirpe » e preferirla a quella di « razza »,

per quanto anche razza abbia un significato ed un uso scientifico, oltretutto di linguaggio comune. Comprendo che vi sia chi desideri liberarsi da questa parola maledetta, da questo razzismo che sembra una postuma persecuzione verbale; ma è proprio per reagire a quanto è avvenuto nei regimi nazifascisti, per negare nettamente ogni disuguaglianza che si leghi in qualche modo alla razza ed alle funeste teorie fabbricate al riguardo, è per questo che — anche con significato di contingenza storica — vogliamo affermare la parità umana e civile delle razze. (*Approvazioni*).

CINGOLANI. Dichiaro di ritirare il mio emendamento.

PRESIDENTE. Metto in votazione il primo comma dell'articolo 7 destinato a divenire il primo comma dell'articolo 3, nella formulazione proposta dagli onorevoli Laconi, Moro ed altri:

« 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 uguali di fronte alla legge ».

(*E approvato*).

Passando al secondo comma, porrò prima in votazione la formula proposta dagli onorevoli Corbino, Lucifero ed altri, che è quella che si allontana di più dal testo originario. Essa dice:

« È compito dello Stato rendere possibile il completo sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione economica e sociale della Nazione ».

FANFANI. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FANFANI. Noi voteremo contro la proposta di emendamento fatta dagli onorevoli Corbino e Lucifero, dichiarando di apprezzare il tentativo da essi compiuto di richiamare l'attenzione sul fatto che non si tratta soltanto di rimuovere gli ostacoli preesistenti, ma di svolgere anche un'azione positiva.

Tuttavia partiamo dalla constatazione della realtà, perché mentre con la rivoluzione dell' '89 è stata affermata l'eguaglianza giuridica dei cittadini membri di uno stesso Stato, lo studio della vita sociale in quest'ultimo secolo ci dimostra che questa semplice dichiarazione non è stata sufficiente a realizzare tale eguaglianza, e fa parte della nostra dottrina sociale una serie di rilievi e di constatazioni circa gli ostacoli che hanno impedito di fatto

la realizzazione dei principi proclamati nell' '89.

In vista di queste considerazioni, noi, pur apprezzando l'intendimento dei nostri colleghi, manteniamo fermi il nostro voto e il nostro apprezzamento. (*Commenti a destra*).

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'emendamento Corbino testé letto.

(*Non è approvato*).

Pongo ai voti l'emendamento dell'onorevole Condorelli:

« Sostituire il secondo comma col seguente:

« È compito della Repubblica integrare l'attività degli individui, diretta a superare gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza e impediscono il completo sviluppo della persona umana ».

(*Non è approvato*).

Pongo ai voti l'emendamento nella formulazione degli onorevoli Laconi, Moro ed altri:

« È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia ».

(*È approvato — Applausi a sinistra*).

Pongo ai voti nel suo complesso l'articolo 7, che diventerà articolo 3 della Costituzione:

« 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.

« È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia ».

(*È approvato — Vivi applausi*).

Passiamo all'articolo 2, che diverrà, nel testo definitivo, l'articolo 1:

« La bandiera d'Italia è il tricolore: verde, bianco e rosso, a bande verticali di eguali dimensioni ».

L'onorevole Clerici ha proposto di sostituire l'articolo col seguente:

« La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano ».

L'onorevole Clerici ha facilità di evolvere l'emendamento.

CLERICI. Onorevoli colleghi, la questione è minima, ma l'emendamento da me proposto meriti di raccomandarsi per la sua brevità (sono otto parole, anziché 18 (*Commenti*); ed è un bel precedente se potessimo per altri articoli raggiungere simile risultato), per la incisività (perché sembra più perentorio, anche per il popolo, che dovrà apprendere la nostra Costituzione) ed anche per la serietà (perché mi pare che l'articolo proposto dalla Commissione sappia un po' di modello di sartoria). So che esso è la traduzione letterale di analogo disposizione della Costituzione francese. Qui per vero la Commissione dei 75 non ha fatto un grande sforzo cerebrale, perché essa ha sostituito in tutto il verde al bleu del testo francese. Ma credo che egualmente la dizione proposta sia non solo superflua, ma anche brutta, perché nessuno in Italia ignora che il nostro tricolore è verde, bianco e rosso; e non lo ignora il mondo. Noi lo si ignora soprattutto perché, da quando il tricolore fu consacrato, or sono 150 anni, a Reggio Emilia, è restato sempre il simbolo della libertà, dell'unità e dell'indipendenza della Patria; la bandiera della Cispadana e della Cisalpina come della gloriosissima Partenopea. Ed a Napoli ritrovata nel 1821, come ovunque nei moti del 1830 e del 1831, come nel 1848, allora quando i delegati di Milano lo imposero a Carlo Alberto, sempre esitante e sempre ambiguo. E così fu che il tricolore divenne nello Stato Sardo la bandiera nazionale in luogo della bandiera azzurra: quel tricolore che venti giorni prima, nel concedere, o meglio nel farsi strappare lo Statuto, Carlo Alberto aveva ancora bandito, ancora proscritto. Ma nel suo stesso decreto, emanato l'indomani, Carlo Alberto si limitava a dire che il tricolore italiano era assunto come bandiera dello Stato senza fermarsi ad altre specificazioni. Specificazioni circa le bande e persino l'asta e gli altri accessori si trovano in numerose leggi e decreti, da quelli sardi del 1848 alla legge del 25 marzo 1900, dal decreto fascista 25 novembre 1925, n. 2264, il quale specifica le varie bandiere per l'esercito, la marina e simili, sino al decreto reso all'indomani del referendum del 2 giugno. Altre cose saranno da stabilirsi o mutarsi in leggi particolari; ad esempio il colore azzurro, l'assurdo del

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CXXIX.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 MAGGIO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE TARGETTI

INDICE

	Pag.		Pag.
Congedi:		AZZI	4183
PRESIDENTE	4151	CAPORALI	4183
Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):		CALOSSO	4183, 4189, 4191
PRESIDENTE 4152, 4154, 4157, 4163, 4168, 4169, 4171, 4172, 4173, 4174, 4175, 4178, 4179, 4182, 4183, 4186, 4187, 4189, 4191		CORRINO	4183, 4189
MERLIN UMBERTO, <i>Relatore</i> 4152, 4156, 4162, 4163, 4168, 4169, 4172, 4181		GASPAROTTO	4183, 4187
COLITTO 4153, 4154, 4157, 4161, 4178, 4183, 4184		RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i>	4176, 4183, 4184
MARTINO PIETRO	4153, 4158, 4163, 4167	TONELLO	4186
MICHELI	4154	ROSSI PAOLO	4186
MORTATI	4155, 4159, 4163, 4167, 4169	GRONCHI	4189
DELLA SETA	4155, 4157, 4171, 4172	RUSSO PEREZ	4191
RUGGIERO CARLO	4157, 4167		
BELLAVISTA	4160, 4163, 4166, 4167	Votazione nominale:	
CLERICI	4161, 4163	PRESIDENTE	4184
SULLO	4163		
TARGETTI	4164, 4171, 4190	Risultato della votazione nominale:	
MORO	4164, 4186	PRESIDENTE	4186
LACONI	4165, 4167, 4176, 4182, 4190		
CODIGNOLA	4165		
LUCIFERO	4166, 4169		
CORSINI	4167		
BENVENUTI	4168		
FEDERICI MARIA	4170, 4172		
PERSICO	4172		
CIPALDI	4173		
CAROLEO	4173, 4182		
GIUA	4174, 4182		
COPPA	4176, 4183		
PERUOI	4176, 4183, 4191		
GIACCNERO	4179, 4183		
NOBILE	4180, 4183		
CAIRO	4182, 4183, 4184		
BENCIVENGA	4182		

La seduta comincia alle 15.

AMADEI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che hanno chiesto congedo gli onorevoli Miralli Luigi, Rescigno, Benvenuti, Cingolani Mario, Guidi Cingolani Angela e De Caro Raffaele.

(Sono concesi).

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica Italiana.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica Italiana.

PRESIDENTE. Pongo in votazione lo emendamento Mortati Ruggiero fatto proprio dall'onorevole Bellavista: «...che si uniformi al metodo democratico nella organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale».

(Non è approvato).

Pongo quindi in votazione il testo della Commissione: «...per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

(È approvato).

Passiamo all'emendamento aggiuntivo proposto dall'onorevole Clerici e altri:

«La carriera di magistrato, di militare, di funzionario ed agente di polizia e di diplomatico, comporta la rinuncia alla iscrizione a partiti politici».

A questo proposito ho ricevuto la seguente richiesta:

«I sottoscritti chiedono che la discussione dell'emendamento aggiuntivo all'articolo 47 presentato dall'onorevole Clerici sia rinviata a domani, secondo l'articolo 60 del Regolamento».

SCHIAVETTI, MARTINO PIETRO, CODIGNOLA, PIEMONTE, CIANCA, LONZI, BONINELLI, FRESSINOTTI, CARFANO, FIORITTO, NENZI, PIETROIA, BERNANI, FILIPPINI, LOMBARDEI RICCARDO.

In base al Regolamento, la discussione si intende pertanto rinviata a domani.

L'articolo 47 risulta, nel suo complesso, così approvato:

«Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

L'onorevole Benvenuti ha proposto il seguente articolo 47-bis:

«Nessun cittadino può essere perseguitato, incriminato o comunque punito a motivo della professione, diffusione o propaganda delle proprie opinioni politiche, né a motivo dell'attività politica comunque svolta nelle forme e nei limiti della Costituzione».

«Tuttavia la legge reprime e punisce ogni atto diretto a provocare con la violenza il mutamento o l'abbattimento delle pubbliche istituzioni, ovvero ad impedire l'esercizio della sovranità popolare e dei diritti politici inviolabili su cui tale esercizio si fonda».

L'onorevole Benvenuti ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

BENVENUTI. Dato il carattere dell'articolo, ritengo che la sua sede più opportuna sia il Titolo VI della seconda Parte della Costituzione: «Garanzie costituzionali».

Sostanzialmente la finalità dell'articolo aggiuntivo è quella di coprire con una norma di non incriminabilità tutte le attività politiche svolte nell'ambito della Costituzione; quindi non soltanto l'esercizio dei diritti previsti dalla prima Parte, ma tutte le attività politiche, anche quelle concretamente disciplinate nella Parte seconda. Quindi ritengo che il tema diventerà di attualità quando discuteremo delle garanzie costituzionali, in quanto lo formalizzeremo in modo che valga ad estendere questa particolare garanzia costituzionale a tutte le attività politiche sia a quelle previste dalla prima Parte, quanto a quelle previste dalla seconda Parte del testo costituzionale.

PRESIDENTE. Allora lei si riserva di ripresentare questo articolo aggiuntivo al Titolo VI. Sta bene.

Passiamo all'articolo 48:

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

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

MERLIN UMBERTO, Relatore. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MERLIN UMBERTO, Relatore. Prima che l'Assemblea passi a discutere ed esaminare le proposte di emendamento presentate all'articolo 48, comunico che questa mattina la Commissione ha redatto un nuovo testo dell'articolo 48, di cui — col permesso dell'onorevole Presidente — do lettura:

«Tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo le norme stabilite dalla legge».

«I cittadini hanno il dovere di adempiere alle funzioni loro affidate con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

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

Le ragioni che hanno indotto la Commissione a queste modifiche possono essere brevemente esposte.

Il primo comma ripete quello che già l'Assemblea trova nel testo stampato; soltanto toglie un inciso che aveva sollevato contro la Commissione le proteste di tutte le donne che hanno l'onore di sedere in questa Assemblea. La Commissione ha aderito alla loro proposta ed ha corretto il primo comma dell'articolo 48.

Il secondo comma ha questo scopo: quando arriveremo all'articolo 51 comunicherò all'Assemblea che la Commissione ha deciso di rinviare questo articolo del giuramento a quando si parlerà dei singoli organi costituzionali, perché la formulazione dell'articolo 51 presentava delle manchevolezze. Vale a dire, per essere ben chiari, non che la Commissione rinunci all'articolo sul giuramento, ma la Commissione chiederà che se ne parli quando si tratterà del Capo dello Stato, dei magistrati, e così via. Ma siccome vi sono anche coloro che sono investiti di pubbliche funzioni, la Commissione — aderendo alla proposta fatta dall'onorevole Mortati — ha proposto la formulazione di questo secondo comma nei seguenti termini: « I cittadini hanno il dovere di adempiere alle funzioni loro affidate con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge ». Il terzo comma è identico a quello dell'articolo 48.

LUCIFERO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUCIFERO. Non mi dilungo in questa sede sul contenuto sostanziale della comunicazione dell'onorevole Merlin e dell'emendamento proposto. Fo soltanto notare che questo è un emendamento proposto dalla Commissione, ma che l'articolo originario approvato dalla Commissione dei settantacinque rimane come base di discussione, perché questo non è che un emendamento proposto dalla Commissione in fase di discussione e non può elidere l'articolo redatto dalla Commissione dei settantacinque. Questo per la chiarezza, perché altrimenti potrebbe sembrare che la proposta fatta dal Comitato di redazione venisse ad infirmare la proposta della Commissione dei settantacinque i cui membri non sono stati in proposito interpellati tutti su questa ultima proposta.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole Relatore a pronunciarsi sul rilievo dell'onorevole Lucifero.

MERLIN UMBERTO, Relatore. Accetto l'interpretazione del collega Lucifero, che mi pare giusta.

PRESIDENTE. Sta bene. Do lettura del nuovo testo dell'articolo 48 proposto dal Comitato di redazione: *articolo 48*

« Tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza secondo le norme stabilite dalla legge.

« I cittadini hanno il dovere di adempiere alle funzioni loro affidate con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

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

Passiamo allo svolgimento degli emendamenti. L'onorevole Mortati ha presentato il seguente emendamento:

« Sostituire col seguente, che fonde in unica norma anche l'ultima parte dell'articolo 45:

« Tutti i cittadini di ambo i sessi, forniti dei requisiti stabiliti dalla legge, possono accedere, in condizioni di uguaglianza, alle cariche elettive ed agli altri uffici pubblici.

« È garantito ad essi il diritto di disporre del tempo necessario per l'adempimento delle funzioni pubbliche, e quello di conservare il posto di lavoro.

« I cittadini hanno il dovere di accettare le cariche onorarie e di adempiere le funzioni loro affidate con fedeltà ed onore ».

L'onorevole Mortati ha facoltà di svolgerlo.

MORTATI. Ritiro l'emendamento, in quanto concordo con il nuovo testo proposto dal Comitato, che è stato sottoscritto anche da me.

PRESIDENTE. Le onorevoli Federici Maria, De Unterrichter Jervolino Maria, Guidi Angela, Noce Teresa, Iotti Leonilde, Delli Castelli Filomena, Nicotra Maria, Gotelli Angela, Gallico Spano Nadia, Titomanlio Vittoria, Mattei Teresa, Bianchini Laura, Montagnana Rita hanno presentato il seguente emendamento:

« Sostituire il primo comma col seguente:

« Tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizione di uguaglianza ».

L'onorevole Federici Maria ha inoltre presentato il seguente emendamento:

« Al primo comma, sopprimere le parole: conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite dalla legge ».

L'onorevole Federici Maria ha facoltà di svolgere gli emendamenti.

FEDERICI MARIA. Onorevoli colleghi, noi donne di tutti i settori dell'Assemblea abbiamo colto un'intenzione particolare nell'articolo 48, e cioè che si volesse limitare alle donne la possibilità di accedere ai pubblici uffici o alle cariche elettive; questa intenzione abbiamo colto precisamente nelle due frasi contenute nell'articolo proposto dalla Commissione, dove si dice: «conformemente alle loro attitudini, secondo le norme stabilite dalla legge».

Noi vediamo in questa formulazione due barriere che desideriamo siano abbattute. Oltre tutto la dizione «conformemente alle loro attitudini» ci è sembrata pleonastica, perché non solamente per le carriere o per le cariche elettive, ma per tutte le manifestazioni del lavoro si deve verificare la possibilità che chi lavora segua la propria attitudine. Questo evidentemente è un principio fondamentale.

Se mai questa disposizione poteva rientrare nell'articolo 31. Quando si discusse su quest'articolo, onorevole Presidente, dichiarai di rinviare lo svolgimento dell'emendamento, che riguardava l'articolo 31, perché aveva riferimento con l'articolo 48; mi sembrò allora e mi sembra ora che là dove si dice che ogni cittadino ha il diritto di concorrere allo sviluppo materiale o spirituale della società secondo le proprie possibilità, fosse opportuno aggiungere anche «secondo le proprie attitudini». Non qui.

Così si sarebbe liberato questo articolo dall'aggiunta, conseguendo una maggiore coerenza del testo. Poiché le attitudini non si provano se non col lavoro; escludere le donne da determinati lavori significherebbe non provare mai la loro attitudine a compierli.

Ma evidentemente qui c'è l'idea di creare una barriera nei riguardi delle donne. E tuttavia che cosa può far pensare che le donne non siano capaci di accedere a posti direttivi? E che le donne non possano accedere alle cariche pubbliche, alle cariche dello Stato? È un pregiudizio, un preconcetto. E del resto tutta la storia delle affermazioni femminili dimostra che sempre si sono dovuti superare dei preconcetti.

Dobbiamo dunque arrivare a superare anche questa barriera. Abbiamo condotto le donne alle cattedre, le abbiamo ammesse negli ospedali in funzione di medici, le abbiamo ammesse nei laboratori chimici, le abbiamo ammesse dappertutto e mi pare che nessuno possa disconoscere la loro capacità di lavoro e il contributo da esse portato a tutte le attività, anche culturali e scientifiche.

Abbiamo fatto, evidentemente, rispetto alla situazione di qualche secolo fa, dei progressi. Vorrei ricordare che nel '700 l'Accademia dei Trasformati si occupò a lungo di questa questione: se la donna potesse o no occuparsi di studi liberali e intraprendere carriere scientifiche. Molti risposero negativamente. Vi fu soltanto uno che, osservando come l'intelletto della donna penetrasse laddove penetra quello dell'uomo, concluse che non c'era bisogno di porre alcuna limitazione.

Se non vogliamo che da qui a qualche tempo qualcuno ricordi in un'Assemblea come questa il bizzarro concetto limitativo che con l'articolo 48 potrebbe essere introdotto e che ci porrebbe presso a poco sul piano dell'Accademia dei Trasformati, bisogna far sì che cada dalla nostra Costituzione ogni barriera frapposta alla donna. Credo poi che parlare di norme di legge qui sia ozioso, poiché tutte le disposizioni della Costituzione dovranno realizzarsi in norme di legge, espresse dalla legislazione positiva. Lasciamo cadere questa seconda barriera. Accetterei ben volentieri la formulazione presentata dall'onorevole Mortati, cioè quella che dice: «Tutti i cittadini forniti dei requisiti stabiliti dalla legge» ecc. ecc. Questo in nessun modo potrebbe offendere una donna perché, per esempio, in un ospedale c'è la medichessa e c'è la portantina. Ora una donna sarà ammessa a fare la portantina non solo perché non saprà fare la medichessa, ma perché avrà requisiti particolari: età, robustezza ecc. Quindi parlare di requisiti è cosa ben diversa che parlare di attitudini; e allora in questo senso potremmo accettare una limitazione o una dichiarazione che dica che ci sarà una legge che determinerà i requisiti richiesti per particolari incarichi.

La Commissione, nel proporre il nuovo comma, ha mantenuto: «secondo le norme stabilite dalla legge». Vorrei sapere se la Commissione, anziché questa formulazione, accetta l'altra: «secondo requisiti stabiliti dalla legge». Onorevoli colleghi, se vogliamo fare una Carta Costituzionale veramente democratica dobbiamo abolire, una volta per sempre, ogni barriera e ogni privilegio che tenda a spingere le donne verso settori limitati, all'unico fine di tagliare ad esse la via d'accesso a tutti gli uffici pubblici e cariche elettive. Sono molte le carriere oggi interdette alle donne. Per esempio, molte funzioni ispettive, molti concorsi sono ad esse preclusi, da quelli delle scuole superiori (liceo) a taluni delle Belle Arti; e non se ne vede

la ragione. Abbiamo visto, del resto, che l'ammissibilità ai pubblici impieghi è conseguenza dell'uguaglianza giuridica riconosciuta a tutti i cittadini nei confronti dello Stato.

Pensando diversamente, verremmo a infrangere questo concetto fondamentale, che tutti i cittadini cioè sono uguali davanti alla legge. Ricordo poi, ed è ormai un principio accolto da tutte le Costituzioni, che il sesso non deve più essere un fattore discriminante per il godimento dei diritti civili e sociali. È strano che la donna, che pur paga le tasse e sopporta tutti gli oneri della vita sociale, non debba poi avere la possibilità di poter procedere nelle carriere in condizione di uguaglianza con gli uomini. Spero che sia l'ultima volta che una Costituzione debba menzionare, per rivendicarli, i diritti della donna; l'ultima volta che si debbano rivendicare alla donna i suoi diritti nei confronti dell'uomo. Con questo non vogliamo dire che desideriamo abbassare queste barriere perché le donne debbano procedere e conquistare posti non in armonia con le loro attitudini e con le loro più profonde aspirazioni. Non vogliamo neppure dire che esse debbano occupare posti assolutamente inadeguati alla loro femminilità. Anzi, sappiamo e vogliamo che la donna, come regina della casa, debba chiedere alla stessa Costituzione ed ottenere di potersi occupare dell'educazione dei figli, del governo della propria casa. Questa è la corona della donna. Ma la donna dovrà fare liberamente la sua scelta, seguendo il suo spontaneo desiderio, guidata dalla educazione o da altri elementi di valore anche spirituale, mai per ragione di una ingiustizia che la offende profondamente.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Targetti, Laconi, Merlin Umberto, De Michelis, Merlin Angelina, Costa, Scotti Francesco, Vigna, Barbareschi e Amadei, hanno presentato il seguente emendamento:

« Sostituire il primo comma col seguente:

« Tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza secondo le norme stabilite dalla legge ».

Poiché l'onorevole Targetti ha sottoscritto anche il nuovo testo del Comitato di redazione, penso che egli rinunci a questo emendamento.

TARGETTI. D'accordo: l'emendamento è assorbito dal nuovo testo presentato e svolto dall'onorevole Umberto Merlin e da me sottoscritto.

PRESIDENTE. L'onorevole Della Seta ha presentato il seguente emendamento:

« Dopo il primo comma, inserire il seguente:

« Ogni patto che deroghi a tale norma è considerato come nullo ».

Ha facoltà di svolgerlo.

DELLA SETA. Onorevole presidente, onorevoli colleghi, la vita sempre più complessa dello Stato porta ineluttabilmente ad aumentare i pubblici funzionari. D'altra parte, v'è anche la esigenza di diminuire il numero di questi funzionari, però retribuendoli meglio, in misura rispondente alle odierne mutate condizioni di vita.

Ma, indipendentemente da questa considerazione, è certo diritto incontestabile per ogni cittadino accedere ai pubblici impieghi, quando alla dignità morale sia congiunta la intellettuale capacità.

Ora, molto serenamente, molto obiettivamente, ma per dovere di esame, debbo rilevare che con questo diritto di accedere ai pubblici impieghi contrasta il famoso articolo 5 del Concordato. Per questo articolo, è noto, il cittadino ex sacerdote, il quale sia stato irretito da censura ecclesiastica, per quelle che sono state o sono le sue opinioni scientifiche, filosofiche o teologiche, non può accedere agli impieghi che lo mettano in diretto contatto col pubblico, non può, in modo particolare, accedere al pubblico insegnamento.

Strano destino questo dell'articolo 5, il quale si presenta ad ogni angolo della Costituzione, per fissare in essa la nota della contraddittorietà.

Con l'articolo 7 si sancisce l'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge; questo articolo contrasta coll'articolo 5.

Con l'articolo 16 si sancisce la libertà del pensiero; questo articolo contrasta coll'articolo 5.

Con l'articolo 27 si afferma la libertà dell'insegnamento; questo articolo contrasta coll'articolo 5.

Ora, con questo articolo 47, si afferma il diritto del cittadino di accedere ai pubblici impieghi; ed ecco anche quest'articolo contrasta con l'articolo 5 del Concordato.

Mi si potrebbe dire: ingenuo che tu sei, non sai che ormai, con l'articolo 7 della Costituzione, l'articolo 5 del Concordato fa parte della Costituzione stessa?

Ora, lasciatemi, per un istante, la ingenuità di non sapere quello che so di sapere.

Più volte nell'Aula si è ripetuto che certe norme della Costituzione hanno il carattere di un orientamento, hanno il carattere di una proiezione nel futuro.

Lasciatemi la libertà di proiettarvi anch'io nel futuro; e valga modestamente il mio emendamento come una speranza, come un augurio; l'augurio che, sempre lasciando libera e rispettata la Chiesa nell'esercizio del suo magistero spirituale, una volta abolito questo articolo 5, realmente, senza nessun'altra norma che sia contraddittoria, siano consacrati nella Costituzione la vera uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, la vera libertà del pensiero, la vera libertà di insegnamento, il vero diritto per ogni cittadino di accedere ai pubblici impieghi.

Non ho altro da aggiungere.

PRESIDENTE. L'onorevole Persico ha presentato un emendamento del seguente tenore:

« *Sostituire alle parole: d'ambo i sessi, le parole: senza distinzione di sesso.* »

Ha facoltà di svolgerlo.

PERSICO. La ragione è molto semplice. Abbiamo già approvato un articolo 3, in cui è detto: « senza distinzione di sesso ».

Non vedo la ragione di adottare una formula ambigua ed anche poco estetica.

Credo che gli onorevoli colleghi saranno soddisfatti di questo mio emendamento, che corrisponde al testo della Costituzione già approvato all'articolo 3.

PRESIDENTE. Chiedo il parere della Commissione sugli emendamenti.

MERLIN UMBERTO, Relatore. Rispondo brevemente.

Per quanto riguarda l'ottima collega onorevole Federici, che è così buona, ma quando si tratta di difendere i diritti delle donne diventa così fiera, io credevo che la Commissione l'avesse pienamente soddisfatta. Vuol dire che è stata una mia ingenuità; vuol dire che io verso le donne non ho molte attrattive, perchè non riesco a persuaderle.

La Commissione aveva aggiunto « tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive ».

Ora, queste parole aggiungono qualche cosa a quello che desiderano le donne, esse non possono lagnarsene.

L'unico inciso che può turbarle è questo: « secondo le norme stabilite dalla legge ».

Ora io dico questo: nella mia relazione sono scritte parole verso le donne così riguarde e così piene di ammirazione per la loro

opera, che esse non possono dubitare dei miei sentimenti. (*Si ride*).

Io ho concesso tutto quello che si chiedeva.

Ma è proprio possibile che nella Carta costituzionale non ammettiamo in nessun modo che il legislatore ordinario possa, eventualmente, credere le donne inadatte per qualche funzione? Io, per esempio, vi domanderei: accettereste di andare a fare le carceriere in un carcere di uomini? E viceversa, vi sono dei casi particolari in cui al legislatore una piccola libertà di poter fissare dei limiti o delle condizioni e di poter dire che le donne sono adatte o inadatte per una funzione particolare, si deve pur lasciare. Perciò pregherei di accettare la formula che noi proponiamo e che può soddisfare completamente il desiderio dell'onorevole Federici e delle sue colleghe.

FEDERICI MARIA. Volevo far presente all'onorevole Merlin che forse egli non mi ha ascoltato bene quando io ho parlato. Io accetterei i « requisiti stabiliti dalla legge ».

MERLIN, Relatore. Accettiamo questa aggiunta: così siamo d'accordo e facciamo la pace. (*Si ride*).

Altri emendamenti non sono stati presentati, ad eccezione di quello del collega Della Seta. A questo emendamento rispondo che la Commissione lo ritiene superfluo, ed equivoco dopo quanto ho detto.

È chiaro che ogni patto che deroghi alla norma fissata dalla legge costituzionale è nullo.

DELLA SETA. Ma non è questo; il mio emendamento lo aggiungo al secondo comma.

MERLIN UMBERTO, Relatore. Allora lei vuol risollevare questioni già decise dall'Assemblea con gli articoli precedenti ed il suo emendamento non può essere accettato.

PRESIDENTE. Onorevole Federici, nel testo che lei ha proposto vi è ancora una diversità. Nel suo testo si parla solo di accesso agli uffici pubblici, mentre nel testo della Commissione si parla anche delle cariche elettive.

FEDERICI MARIA. Evidentemente accetto.

PRESIDENTE. Onorevole Della Seta, mantiene l'emendamento?

DELLA SETA. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Onorevole Persico, lei mantiene il suo emendamento?

PERSICO. Sì, lo mantengo.

PRESIDENTE. Onorevole Merlin, non ha nulla da dire sull'emendamento Persico?

MERLIN UMBERTO, Relatore. È questione di forma e pertanto è inutile.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il primo comma dell'articolo 48 nel nuovo testo proposto dalla Commissione, modificato con l'emendamento Federici: «Tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

(È approvato).

Con questa votazione l'emendamento Persico si intende decaduto.

Pongo in votazione il secondo comma:

«I cittadini hanno il dovere di adempiere alle funzioni loro affidate con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

(È approvato).

Pongo in votazione il terzo comma:

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

(È approvato).

CIFALDI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CIFALDI. Vorrei fare una richiesta di votazione per scrutinio segreto sul testo inizialmente presentato dalla Commissione. (Commenti).

PRESIDENTE. Onorevole Cifaldi, la sua richiesta non può essere accettata, poiché l'Assemblea ha approvato a grande maggioranza l'ultima formulazione, accolta anche dalla Commissione, formulazione che dall'onorevole Lucifero è stata definita come emendamento al testo iniziale. Ormai non è più possibile votare sul testo inizialmente proposto dalla Commissione.

CIFALDI. Insistere per che fosse accolta la mia richiesta circa la votazione del testo iniziale della Commissione.

PRESIDENTE. Le ripeto che abbiamo già votato. Comunque, onorevole Cifaldi, le domande di votazione a scrutinio segreto e per appello nominale debbono essere presentate in tempo debito; non è più possibile presentarle quando è già in corso una votazione. Pertanto il testo definitivo dell'articolo 48 è il seguente:

«Tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

«I cittadini hanno il dovere di adempiere alle funzioni loro affidate con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

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

Pasiamo all'articolo 49:

«La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

«Il servizio militare è obbligatorio. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

«L'ordinamento dell'esercito si informa allo spirito democratico della Repubblica italiana».

Gli onorevoli Calvo, Chiaramello, Caluso, Di Gloria, Vigorelli e Taddea hanno presentato il seguente emendamento, già svolto, in sede di discussione generale dall'onorevole Caluso:

«Sostituirla col seguente:

«La difesa della Patria è dovere di tutti i cittadini.

«Il servizio militare non è obbligatorio.

«La Repubblica, nell'ambito delle convenzioni internazionali, attuerà la neutralità perpetua».

Segue l'emendamento dell'onorevole Bosco-Lucarelli:

«Sostituirla col seguente:

«La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

«Il servizio militare è obbligatorio in conformità delle leggi».

Poiché l'onorevole Bosco-Lucarelli non è presente, si intende che abbia rinunciato a svolgerlo.

Segue l'emendamento dell'onorevole Caroleo:

«Al primo comma, aggiungere: «gli atti di valore danno diritto a particolare riconoscimento della Repubblica».

L'onorevole Caroleo ha facoltà di svolgerlo.

CAROLEO. Onorevoli colleghi, durante il ventennio fascista molti italiani si macchiarono di disonore e profittarono, ai danni della Patria; ma molti altri andarono a servire l'Italia senza sapere di servire la tirannide ed immolarono la loro vita per l'onore

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCCVI.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 26 NOVEMBRE 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDICE

	Pag.
Congedi:	
PRESIDENTE	2493
Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):	
PRESIDENTE	2493, 2506, 2507, 2508, 2510
TARGETTI	2494
GRASSI	2494
FEDERICI MARIA	2494
ROSSI MARIA MADDALENA	2496, 2512
CANEPA	2499, 2506, 2508
ROSSI PAOLO	2500, 2506, 2509
PERRONE CAPANO	2501, 2506
TARGETTI	2501, 2506
LEONE GIOVANNI	2502, 2503, 2506, 2508 2509, 2510, 2511
MUSOLINO	2502, 2506
CALOSSO	2502, 2506, 2508, 2509
COLITTO	2503, 2506
MASTINO PIETRO	2506
ADONNINO	2506
PERISCO	2506, 2508, 2509
AUGOZZI	2506
CARBONI ANGELO	2506
CACCUINI	2506
ROMANO	2506
MURGIA	2506, 2507
RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i>	2507, 2508
LACONI	2508
CONDORELLI	2509
CORSINO	2510
CONVI	2510
MASTROJANNI	2511
MANNIRONI	2511
BELLAVISTA	2512
Disegni di legge (Presentazione):	
GRASSI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	2503
PRESIDENTE	2503
Votazione segreta:	
PRESIDENTE	2512

	Pag.
Risultato della votazione segreta:	
PRESIDENTE	2512
Presentazione di una relazione:	
MARTINO GAETANO	2513
PRESIDENTE	2513

La seduta comincia alle 11.

MATTEI TERESA, *Segretaria*, legge il processo verbale della precedente seduta antimeridiana.

(È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che hanno chiesto congedo i deputati Cairo, Ghidini e Gui.

(Sono concessi).

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Passiamo all'esame dell'articolo 98. Se ne dia lettura:

MATTEI TERESA, *Segretaria*, legge:

« I magistrati sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su designazione del Consiglio Superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da tirocinio. Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario.

« Il Consiglio Superiore della Magistratura può designare per la nomina magistrati onorari in tutte le funzioni attribuite dalla legge a giudici singoli; e può designare all'ufficio di Consigliere di cassazione professori ordinari di materie giuridiche nelle Università ed avvocati dopo quindici anni d'esercizio ».

A questo articolo sono stati presentati diversi emendamenti.

Gli onorevoli Carpano Maglioli e Targetti hanno proposto di sopprimere l'articolo.

Onorevole Targetti, mantiene l'emendamento?

TARGETTI. Lo ritiro.

PRESIDENTE. I seguenti emendamenti devono intendersi assorbiti dalle votazioni di ieri:

« Sostituirlo col seguente:

« Le assunzioni, le promozioni, i trasferimenti, la disciplina e tutto quanto concerne il governo della magistratura e dei funzionari ed ausiliari dell'ordine giudiziario rientrano nell'esclusiva competenza del potere giudiziario, che fa esercitare col Consiglio Superiore della Magistratura ».

MASTINO PIETRO.

« Sostituirlo col seguente:

« Le nomine, le promozioni, i trasferimenti e la disciplina dei magistrati spettano al Consiglio Superiore della Magistratura ».

COSTA.

L'onorevole Grassi ha presentato il seguente emendamento:

« Sostituirlo col seguente:

« I magistrati sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica in base a concorso. Possono essere anche assunti in Magistratura, previa deliberazione del Consiglio Superiore, professori ordinari di materie giuridiche nelle Università ed avvocati dopo 15 anni di esercizio, in considerazione di meriti eminenti nel campo del diritto e dalla pratica giudiziaria.

« La nomina dei magistrati onorari, in tutte le funzioni attribuite dalla legge ai giudici singoli, è consentita in conformità dell'ordinamento giudiziario ».

GRASSI. Lo ritiro, e aderisco al testo della Commissione.

PRESIDENTE. Sta bene. L'onorevole Castiglia ha già svolto il seguente emendamento:

« Al primo comma, dopo la parola: tirocinio, inserire le seguenti: E fatta eccezione per i conciliatori ».

L'onorevole Adonnino ha presentato il seguente emendamento:

« Al primo comma, dopo la parola: tirocinio, aggiungere:

« Secondo le norme stabilite dall'ordinamento giudiziario. Ai concorsi per le giurisdizioni speciali saranno ammesse le categorie che abbiano formazione psicologica e culturale adatta. I vincitori, entrando in Magistratura, dovranno completamente e definitivamente lasciare l'Amministrazione di origine.

« Alla Magistratura fiscale si può essere ammessi senza il concorso, su designazione del Consiglio Superiore della Magistratura, e per tempo determinato, secondo le norme stabilite dalla legge sull'ordinamento giudiziario ».

Non essendo presente, si intende che abbia rinunciato a svolgerlo.

L'onorevole Federici Maria ha presentato il seguente emendamento:

« Al primo comma, sopprimere le parole:

« Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario ».

Ha facoltà di svolgerlo.

FEDERICI MARIA. Vorrei assicurare l'onorevole Villabruna (che mi pare non sia presente) e quanti altri siano caduti con lui nello stesso errore, che l'emendamento da me proposto, e cioè la soppressione del comma dell'articolo 98: « Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario » non tende a precludere alla donna la via della Magistratura; al contrario tende ad aprirla, a spianarla.

Veramente, dopo aver sostenuto, insieme con le mie colleghe e con non meno fervore di esse, i diritti della donna madre, della donna lavoratrice, della donna professionista, io non mi dovevo attendere che si volesse dare un senso così restrittivo e limitativo al mio emendamento.

Insisto su questo, perché si è verificato un caso singolare. Altri colleghi hanno proposto un emendamento a prima vista simile al mio, cioè un emendamento che tende alla

soppressione del comma, con spirito nettamente contrario, cioè con la intenzione di non parlare neppure del diritto della donna ad accedere alla Magistratura.

Perché allora ho presentato questo emendamento? L'ho presentato perché, per quanto riguarda i diritti della donna, io mi ritengo paga di quanto abbiamo stabilito nell'articolo 48. Infatti nell'articolo 48 — forse è necessario che io lo ricordi — abbiamo stabilito che tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive ed agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

È ben vero che l'articolo 48 sta sotto il Titolo IV «Rapporti politici», ma non v'è dubbio che, votandolo, l'Assemblea non ha dato ad esso, in nessun modo, valore restrittivo o significato particolare. Né è men vero che, parlando nell'articolo 48 di uffici pubblici, non sia compresa fra essi la Magistratura, che anzi fra gli uffici pubblici la Magistratura è ufficio pubblico per eccellenza.

Quando al Titolo, sotto il quale è compreso l'articolo 48, io penso che sia stato meglio comprendere i diritti tutti sotto il Titolo IV, perché quella era la sede più adatta per un'affermazione che investe tutta la capacità di diritto sotto ogni aspetto.

Onorevoli colleghi, durante la discussione su questa parte dell'articolo 98, che particolarmente mi sta a cuore, abbiamo inteso voci intonate e voci stonate, voci favorevoli e voci sfavorevoli; abbiamo sentito portare innanzi argomenti così triti e così superficiali da generare, almeno in me, un senso di mortificazione. Abbiamo sentito citare argomenti di puro valore accademico, che molto spesso mi hanno fatto ripensare a quella accolta di illustri accademici che perse il suo tempo per discutere se un pesce vivo pesasse più di un pesce morto! Si trattava di fare una semplice prova e di rimettersi alla bilancia.

Ora anche qui, onorevoli colleghi, facciamo la prova, vediamo se la donna è veramente in grado di coprire le cariche che sono inerenti all'alto esercizio della Magistratura. A tutto quanto è stato detto, io potrei rispondere che una raffinata sensibilità, una pronta intuizione, un cuore più sensibile alle sofferenze umane e un'esperienza maggiore del dolore non sono requisiti che possano nuocere, sono requisiti preziosi che possono agevolare l'amministrazione della giustizia. Potrei rispondere che le donne avranno la possibilità di fare rilevare attraverso un lungo tirocinio la loro capacità; saranno sottomesse e sottoposte ai concorsi e a una rigida selezione. Le donne che

si presenteranno a chiedere di salire i gradi della Magistratura devono avere in partenza (e li avranno) i requisiti che possono dare loro una certa garanzia di successo.

Non so invece che cosa rispondere a coloro i quali ci hanno proposto di imitare i modelli domestici. Prima di tutto è uno sbaglio psicologico, perché noi donne amiamo differenziarci fra noi sia pure nel dettaglio di un vestito o nel particolare di un ornamento, e se qualcuno che siede qui ha la propria moglie che in casa fa la calza, non ritengo questo un argomento valido per invogliare una donna che chiede una toga ad accettare anziché una toga una calza.

Se voi, onorevoli colleghi, stabilirete una norma limitativa nella nostra Costituzione per quanto riguarda il diritto della donna di accedere alla Magistratura, commetterete molti errori. Rileggete, onorevoli colleghi, quanto siete andati dicendo nel corso di questi nostri lavori, contate quante volte avete parlato di libertà civili, di parità di diritti, di uguaglianza di diritti, senz'altra discriminazione all'infuori di quella stabilita dalla legge e limitata alla incapacità naturale o legale. Lo avete fatto per logomachia, Dio vi perdoni, o per ansia di rinnovare sotto il segno della giustizia il nostro Paese, la vita sociale italiana? Commetterete un grave errore, e prima di tutto entrerete in contraddizione con voi stessi, poiché voi non soltanto nell'articolo 48 avete parlato di parità di diritti, ma nell'articolo 3 voi avete stabilito che: «I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizione sociale, di opinioni religiose e politiche, hanno pari dignità sociale e sono uguali di fronte alla legge». Ed avete anche aggiunto che: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il completo sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale dello Stato».

Entrerete, dunque, in contraddizione con voi stessi. In più infirmerete la Costituzione, poiché mentre nell'articolo 48 voi rimettete tutto alla legge, nell'articolo 98 voi rimettete la definizione della materia che ci interessa a un ordinamento come supremo regolatore ma anche modificatore di una norma generale. Voi offendete inoltre la giustizia, poiché nell'articolo 31 la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni per rendere effettivo questo diritto, e l'articolo conclude con l'affermazione che

«ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra allo sviluppo materiale o spirituale della società conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta». Che cosa sta per diventare, per la vostra volontà negativa, questo diritto e questo dovere, per quanto riguarda la donna?

Sono argomenti, dunque, che voi avete già considerato; è una affermazione solenne che voi avete già fatto e che ora vorreste annullare. Quando noi parliamo della donna magistrato noi dobbiamo evidentemente sottintendere una vocazione; vocazione, sì, sia pure per andare soltanto a difendere il fanciullo colpevole, sia pure per intendere meglio i gravi dolori che hanno potuto spingere una donna fino alle soglie del delitto. Che cosa potrete obiettare contro questa vocazione? Inoltre, onorevoli colleghi, a me pare che il diritto di farsi giustizia da sé, che ogni uomo possiede, ma che ogni uomo, ad un certo momento, trasferisce ad un altro uomo, mi fa considerare che la donna deve avere anche essa il diritto di trasferire a chi vuole il diritto di farsi giustizia. Non può accettare da voi il giudice che voi volete; deve poterlo scegliere. (*Applausi a sinistra*).

Vorrei anche dire — e specialmente ai colleghi del Partito al quale mi onoro di appartenere — che se una donna ha ricevuto dalla Provvidenza talenti speciali, che la Provvidenza è ben libera di seppellire in un cervello femminile, quale diritto avete voi per impedire che questa donna possa sfruttare i talenti che ha ricevuto e che è suo dovere mettere a profitto? Quale fondamento hanno dunque i vostri timori? Le esperienze passate non sono contro la donna. In quei Paesi dove la donna è stata ammessa nella Magistratura, essa ha fatto eccellentemente la sua prova. Di che cosa avete paura? Ricordatevi che tutte le moderne Costituzioni non fanno più restrizioni in questo senso. Ricordate che la Francia ha detto chiaramente che alla donna sono accordati in tutti i campi gli stessi diritti che sono accordati agli uomini. Volete forse voi che la patria del diritto sia al di sotto degli altri Paesi, anche di minore civiltà di quella italiana? Ed allora, onorevoli colleghi, la severità della carriera farà cadere le incapaci, non temete. Ma salutate fin d'ora, onorevoli costituenti, quella donna che, anche per vostro merito, salirà per prima ad amministrare la giustizia, con coscienza virile, illuminata, sorretta e riscaldata da un cuore femminile. (*Vivi applausi — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. I seguenti emendamenti sono stati già svolti:

« Al primo comma, sopprimere le parole: Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario ».

VILLABRUNA, BADINI CONFALONIERI.

« Al primo comma, sopprimere le parole: Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario ».

RUGGIERO CARLO.

Segue l'emendamento dell'onorevole Genina:

« Al primo comma, sopprimere le parole: possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario ».

Non essendo presente, s'intende che abbia rinunciato a svolgerlo.

Segue l'emendamento dell'onorevole Bianchi Bianca:

« Al primo comma sopprimere le parole: nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario ».

Non essendo presente, s'intende che abbia rinunciato a svolgerlo.

Segue l'emendamento dell'onorevole Merlin Angelina:

« Al primo comma, sopprimere le parole: nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario ».

Non essendo presente, s'intende che abbia rinunciato a svolgerlo.

Segue l'emendamento delle onorevoli Mattei Teresa e Rossi Maria Maddalena:

« Al primo comma, sostituire il secondo periodo col seguente:

« Le donne hanno diritto di accesso a tutti gli ordini e gradi della Magistratura ».

Non essendo presente l'onorevole Mattei Teresa, ha facoltà di svolgere l'emendamento l'onorevole Rossi Maria Maddalena.

ROSSI MARIA MADDALENA. Onorevoli colleghi, all'articolo 98 noi abbiamo proposto questo emendamento: « Le donne hanno diritto di accesso a tutti gli ordini e gradi della Magistratura ».

Così emendato, il secondo comma dell'articolo 98 diventa un corollario logico dell'articolo 48, nel quale è affermato il di-

ritto della donna ad accedere a tutte le cariche elettive ed agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza rispetto agli uomini.

Voler limitare o addirittura vietare l'accesso delle donne alla Magistratura, come è nello spirito dell'articolo nel testo del progetto e come ancor più chiaramente è nelle intenzioni di alcuni colleghi, secondo quanto è emerso nel corso del dibattito su questo Titolo, contraddice e alla lettera e allo spirito dell'articolo 48.

L'Assemblea non vorrà dare una prova così palese di incoerenza.

Il problema fu posto quasi negli stessi termini nella Costituzione francese. Tanto nella prima Costituzione del 1946, quanto nel preambolo della seconda è enunciato il principio:

« La legge garantisce alla donna, in tutti i campi, diritti uguali a quelli dell'uomo ». Ed ecco la legge 11 aprile 1946 n. 46-643 enunciare nel suo unico articolo:

« Ogni francese, dell'uno o dell'altro sesso, avente i requisiti legali, può accedere alle funzioni della Magistratura ».

Tutto è semplice e chiaro. Se noi chiediamo oggi all'Assemblea Costituente italiana di risolvere nello stesso modo un problema che si presenta a noi negli stessi termini, non le chiediamo di compiere un atto rivoluzionario. Noi non faremo altro che questo: raggiungere, non la Francia soltanto, ma le numerose nazioni che ci hanno preceduto su questa via.

Ancora prima della seconda guerra mondiale, le donne erano infatti ammesse senza restrizione alcuna all'esercizio della Magistratura nei seguenti Paesi: nell'Unione Sovietica, anzitutto, e questo è naturale, negli Stati Uniti, in Cecoslovacchia, in Finlandia, Danimarca, Norvegia, Turchia, Brasile, Cuba, Cile, Honduras. Anche in Australia, nel Canada e nella Nuova Zelanda le donne sono ammesse alla Magistratura, ma limitatamente alle funzioni di giudice di pace. In Polonia prima della guerra erano già ammesse a giudicare nei tribunali dei minorenni, e la prima donna che esercitò questa funzione, la signora Gabinska, effettuò anzi allora un giro di conferenze in numerosi paesi d'Europa, ove ottenne un immenso successo esponendo le proprie esperienze di magistrato. Recentemente è stato riconosciuto alle donne il diritto di accesso alla Magistratura senza restrizioni in tutta una serie di Stati democratici, dalla Jugoslavia alla Cina e perfino al Giappone.

Perciò noi non possiamo non meravigliarci del tono che il dibattito ha assunto a questo

proposito in seno all'Assemblea, dei dissensi che vi si sono manifestati e della volontà espressa da parte di alcuni colleghi di non tener conto alcuno dell'articolo 48, venendo così meno allo spirito di giustizia al quale l'Assemblea, approvandolo, si è ispirata. La donna, in Italia, gode di tutti i diritti politici, è elettore ed eleggibile; può partecipare alla direzione degli Affari dello Stato, anche se, in pratica, l'esperienza dei quattro Governi De Gasperi ci abbia dimostrato che la Democrazia cristiana non intende tenerne alcun conto. Noi siamo però certi che in avvenire le donne parteciperanno al Governo anche in Italia, così come recentemente è avvenuto in altri Paesi democratici, fra cui la Francia e la Romania.

Già in seno a quest'Assemblea noi partecipiamo a discussioni e a decisioni che investono non il destino di singole persone, ma quello di tutto il nostro popolo. Noi abbiamo quindi occasione di emettere giudizi che hanno immenso valore, mentre, secondo alcuni colleghi, noi non avremmo il diritto di partecipare a giudizi che riguardano una sola persona o fatti d'importanza infinitamente minore.

Il diritto di partecipare all'amministrazione della giustizia, noi lo rivendichiamo tanto nel campo del diritto civile quanto in quello del diritto penale. Una donna può possedere un proprio patrimonio, può esercitare un commercio, è fattore essenziale nel processo produttivo. Lo sviluppo economico della società moderna ha posto e pone quotidianamente di fronte alla Magistratura una serie di problemi complessi e delicati, in cui la donna è coinvolta quanto l'uomo. Perché non dovrebbe essa avere il diritto di concorrere ad emettere giudizi allo stesso titolo?

Ma la donna non ha soltanto il diritto di partecipare alla amministrazione della giustizia, essa ne ha anche il dovere, in determinati campi, come quello dei tribunali dei minorenni, nell'interesse della stessa giustizia.

Ad un Convegno internazionale tenutosi recentemente a San Remo, il Presidente del Tribunale dei minorenni di Milano, Domenico Medugno, ed il dottor Colucci, capo dell'Ufficio per lo studio dei problemi minorili presso il Ministero della giustizia, affermarono concordemente che la giustizia italiana non può più privarsi dell'aiuto della donna in questo settore.

E così in quello che riguarda la difesa della famiglia e quindi nel campo del diritto penale.

Si è parlato di divergenze, che sarebbero, secondo alcuni, fattore di turbamento in

sono ai collegi misti giudicanti, rese più acute dalla presenza delle donne, a causa del loro diverso modo di sentire. Secondo noi ciò torna a vantaggio dell'esattezza del giudizio, che risulta da un esame più largo e più completo delle cose. Il fatto è cioè esaminato da ogni punto di vista e sotto ogni profilo: proprio per questo, se non sbaglio, esiste il giudice collegiale. E quindi le argomentazioni dei nostri oppositori non reggono.

La nostra profonda convinzione sulla idoneità della donna, proprio per le sue particolari doti, a partecipare all'amministrazione della giustizia non è stata scossa nemmeno dagli altri argomenti che gli oppositori hanno citato a sostegno della loro tesi. Durante il dibattito ci è anzi sembrato riecheggiassero gli stessi luoghi comuni di cui si servirono gli oppositori di Lidia Poët, quando, circa 70 anni or sono, esercitata la pratica, pretese il diritto di vestire la toga e chiese l'iscrizione all'Ordine degli avvocati di Torino. La sua richiesta fu in un primo tempo accolta da quel Consiglio dell'Ordine, ma suscitò polemiche senza fine. Due consiglieri indignati si dimisero, e non so se uno di essi non fosse per caso parente dell'onorevole Villabruna. Ad ogni modo, la Corte di Appello di Torino, con sentenza 9 agosto 1883, revocò il provvedimento.

Le stesse polemiche si riaccessero nel 1912 intorno al nome di una donna eletta, Teresa Labriola, la quale non ebbe migliore sorte di quella toccata alla Poët trent'anni prima.

Soltanto con la legge 17 luglio 1919 fu riconosciuto alle donne il diritto di esercitare la professione di avvocato e di procuratore legale. Si avverava così la profezia di Domenico Giuriati il quale, durante le polemiche citate, aveva detto: «Il mondo cammina: l'ultima parola è riservata al prossimo avvenire».

Una prima, grande vittoria fu dunque riportata nel 1919 con la conquista da parte della donna del diritto di vestire la toga; vittoria contro lo spirito di conservazione che si faceva scudo degli stessi luoghi comuni sul temperamento inadatto a pronunciare giudizi, sulla mancanza di autorità e sulla suggestionabilità femminili. Luoghi comuni che non tornano ad onore di chi li ha riesumati in quest'occasione.

Dopo tante prove mirabili date dalle donne italiane in questi anni tempestosi, noi avremmo il diritto, onorevoli colleghi, di scandalizzarci che da parte di alcuni si contesti ancora alla donna il diritto di partecipare all'amministrazione della giustizia. So-

prattutto quando si apprendono notizie come quelle riportate recentemente dai giornali circa certe sentenze emesse da nostri magistrati in applicazione del decreto di amnistia, dalle quali risulta che sottoporre un patriota, per indurlo a parlare, a scariche elettriche al capo per mezzo di una specie di telefono da campo non costituisce sevizia. Oppure, tra le molte altre del genere, quella sentenza pronunciata in Cassazione, che riguarda un famigerato capitano della brigata nera, un certo Progresso, il quale abbandonò una donna, una patriotta, alle violenze di non so quanti dei suoi sgherri, dopo averle bendato gli occhi e legato le mani. Questo, secondo un magistrato, non costituisce sevizia, no, ma soltanto oltraggio al pudore, e quindi reato soggetto ad amnistia. Ebbene, nessuna donna al mondo, mai, sarebbe capace di pronunciare un simile giudizio, avvilire la giustizia fino a questo punto! Sono sentenze, queste, che offendono la legge nella lettera e nello spirito, sentenze che offendono l'umanità, la civiltà!

Una voce al centro. È la legge per l'amnistia che fu fatta male! (Commenti a sinistra — Interruzione del deputato Tonello).

ROSSI MARIA MADDALENA. È vero invece, onorevoli colleghi, che le qualità di sensibilità, di intuizione, di tenacia, di pazienza, di coscienza, il senso di umanità che spesso si riscontrano nella donna, uniti alla conoscenza profonda del diritto, troverebbero un impiego infinitamente utile nel campo della Magistratura.

Lo comprese Guglielmo Shakespeare 350 anni or sono. Voi ricorderete certamente la singolare vicenda che portò di fronte alla Corte di giustizia di Venezia un usuraio, Shylock, il quale avrebbe voluto, in nome della legge, commettere un delitto a danno di un mercante suo debitore. Un caso veramente singolare, a giudicare il quale Shakespeare richiede un giudice dotato di finezza, di cuore, d'intelligenza ed onestà, un giudice che amministri la giustizia vera, onorevoli colleghi, la giustizia dello spirito della legge e non della lettera soltanto. Questo magistrato è una donna, Porzia, la quale salva, insieme con la maestà della legge, la vita di un innocente e domina alla fine, con la sua sottile ed umana misericordia, il malvagio usuraio. Rileggano gli onorevoli colleghi le parole che Porzia pronuncia nell'aula del tribunale di Venezia allorché Bassanio le chiede di violare, per una volta, la legge, perché non sia permesso commettere in suo nome un delitto. «Nessuna autorità in Venezia — risponde

Porzia — potrebbe modificare una legge in vigore. Ciò sarebbe invocato come un precedente e, per quell'esempio, molti abusi s'infiltrerebbero nello Stato. Non è possibile».

Ricordate la sua saggia sentenza e le parole che essa rivolge a chi, dopo il giudizio, vorrebbe compensarla col denaro.

«È ben ricompensato chi è ben soddisfatto; ed io sono soddisfatta di avervi liberato...», cioè di aver fatto trionfare la giustizia. «quindi, ritengo di essere ben ricompensata. Il mio animo non è mai stato finora più mercenario di così».

E infine la carità, la clemenza: «La clemenza — dice Porzia — è più del potere scaturito. Essa ha il suo trono nel cuore dei re ed è un attributo di Dio stesso...» Così che il malvagio alla fine appare non domato soltanto, ma, forse, pentito, forse umanamente redento.

Trecentocinquant'anni fa Shakespeare affermava nella sua opera immortale che una donna può possedere le qualità del giudice. Trecentocinquant'anni dopo, nell'Assemblea Costituente italiana si contesta alle donne il diritto di partecipare all'amministrazione della giustizia, negando loro le qualità per farlo.

Ed ora, onorevoli colleghi, ancora un'ultima osservazione. Si è affermato qui che la giustizia è amministrata in nome del popolo. Due giorni or sono il Min'istro Guardasigilli disse in quest'Aula che «il popolo partecipa sempre all'amministrazione della giustizia». Non è vero, onorevole Grassi, non è esatto: soltanto la metà del popolo italiano ha fin'ora partecipato all'amministrazione della giustizia! Ma forse la sua affermazione significa che, condividendo la nostra tesi, anch'ella ritiene che, d'ora innanzi, la giustizia sarà veramente amministrata in nome di tutto il popolo italiano. Onorevoli colleghi, se negassimo alle donne l'accesso alla Magistratura, noi tradiremmo la fiducia della grandissima maggioranza di coloro, uomini e donne, che ci affidarono la tutela dei loro diritti. Ho fiducia che ciò non accadrà. Ma, se le parole di Domenico Giurati dovessero ancora una volta rispondere alla decisione sfavorevole di quest'Assemblea, se un voto negativo fosse pronunciato oggi, ebbene, noi non desisteremo certo dalla nostra battaglia. Resterebbe a voi il rammarico di non aver compreso in tempo.

Noi ci auguriamo però che il nostro emendamento sia approvato: vorremmo anzi che questa pietra miliare sulla via della libertà, del progresso, della giustizia sociale fosse po-

sta oggi dalle mani concordi dei colleghi di tutti i settori dell'Assemblea Costituente. *(Vivi applausi — Molte congratulazioni.)*

PRESIDENTE. Gli onorevoli Canepa e Pera hanno presentato il seguente emendamento:

«Dopo il primo comma aggiungere:

«I giudici conciliatori, competenti per le cause di lieve valore da determinarsi dalla legge, sono nominati, per ogni comune, dal pubblico ministero presso il tribunale nella cui giurisdizione il comune è sito».

L'onorevole Canepa ha facoltà di svolgerlo.

CANEPA. Io credo che la Commissione non possa non tener conto del concetto espresso nel mio emendamento, e credo che nessuno possa essere contrario alla vita dell'istituto del giudice conciliatore perché sarebbe un atto contro la giustizia popolare. Un operaio, un artigiano, un mercante di un piccolo villaggio, che abbia un credito modesto, ed il cui debitore sia moroso, come fa ad ottenere il pagamento del suo avere se deve ricorrere alla sede della Pretura, pagare avvocati, uscierei, carte bollate ecc.? Sarebbe costretto evidentemente a rinunciare al suo credito, per lui non vi sarebbe giustizia. Io credo che la nomina del giudice conciliatore per ogni comune dovrebbe essere fatta dal procuratore della Repubblica presso il tribunale competente; mi pare la cosa migliore, perché esclude la possibilità di intervento dei partiti, ed il procuratore della Repubblica presso il tribunale è sempre in grado di avere quelle informazioni che sono necessarie per fare una scelta che dia le maggiori garanzie.

PRESIDENTE. L'onorevole Sapienza ha presentato i seguenti emendamenti:

«Dopo il primo comma, aggiungere i seguenti:

«Il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione sono eletti dai magistrati della Repubblica per il tempo e con le modalità che saranno determinati dall'ordinamento giudiziario.

«Con le stesse modalità sono eletti il primo presidente ed il procuratore generale delle Corti di appello, da parte dei magistrati del distretto; il presidente del tribunale e il procuratore della Repubblica, limitatamente alle sedi dei capoluoghi di distretto, da parte dei magistrati del circondario».

SAPIENZA.

MURGIA. Avevo presentato un emendamento come articolo 54-54a, così formulato: «Norme speciali regolano il trattamento economico dei magistrati».

Io ero assente e chiedo ora che sia ripreso con la seguente aggiunta: «alle a garantirne l'indipendenza economica».

PRESIDENTE. Onorevole Murgia, se avesse assistito all'atto della seduta di stamani, avrebbe sentito l'onorevole Leone, il quale si è molto diffuso su un emendamento analogo. L'onorevole Martino Pietro ha richiamato ora altro emendamento analogo, presentato in precedenza. Pertanto, onorevole Murgia, il suo emendamento si allinea a quelli degli onorevoli Leone Giovanni e Martino Pietro e ne seguirà la sorte.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Confermo che l'onorevole Leone, come agli stessi ha detto, ha parlato non come relatore, ma a titolo personale, per l'inserimento nella Costituzione della proposizione sul trattamento economico dei magistrati. Il Comitato ritiene che ciò non sia opportuno. Per due ragioni. La prima è che non ha nessun carattere costituzionale. La seconda è che, per quanto i magistrati siano una categoria che merita particolare riguardo, non si può parlare soltanto di loro per i miglioramenti economici necessari per tutti gli impiegati; e non si può affermare, solo per essi, che deve assicurarsi l'indipendenza economica.

Il Comitato propone che si voti un ordine del giorno, per segnalare questa particolare posizione dei magistrati, ma di non dedicarvi un articolo della Costituzione.

MURGIA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MURGIA. Il mio emendamento si distacca dagli altri, in quanto tende a evidenziare i magistrati, attraverso la riforma amministrativa della categoria, dagli altri impiegati statali, limitatamente, si intende, al trattamento economico. Non so concepire una indipendenza economica effettiva dei magistrati, senza sganciarne precedentemente la categoria da quelle di tutti gli altri impiegati statali, perché è ovvio — diversamente — che un miglioramento ai magistrati di una determinata categoria equivarrebbe uniformemente un identico miglioramento a tutti gli altri impiegati non magistrati della stessa categoria.

In questo senso io ho formulato il mio emendamento nel quale habito.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Pregò gli onorevoli colleghi di non proseguire su questa via, di mettere nella Costituzione norme minime che non hanno nulla di costituzionale.

Siamo d'accordo che si debba eguagliare le categorie dei magistrati dal parallelismo con quelle degli altri impiegati e funzionari dello Stato; ma non credo che se ne possa fare una norma costituzionale.

Questa nostra Costituzione ha già il difetto di essere troppo particolarizzata e minuziosa.

CACCURI. La proposta si rinvia alla disciplina della indipendenza della Magistratura.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Altro è affermare il principio della indipendenza, altro è dire che le categorie degli impiegati statali e dei magistrati non devono essere parallele.

CACCURI. L'indipendenza economica è una forma di indipendenza.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Neppure quello dell'indipendenza economica è tema da inserire nella Costituzione. E tanto meno inserirlo nei soli magistrati. Se facessimo tale affermazione per essi solo, ne risulterebbe che per gli altri impiegati lo Stato non è obbligato ad assicurare la loro indipendenza economica! È un'esigenza elementare sui riguardi di tutti. Si pensi ai funzionari del genio civile, che devono avere i mezzi necessari per vivere e per non subire tentazioni pericolose. Io sono disposto ad accettare un ordine del giorno il quale affermi due punti: la necessità di provvedere all'indipendenza economica dei magistrati, e di dare ad essi nel loro ordinamento giuridico, collettivo e categoria distinte dagli altri impiegati. Mi oppongo nettamente, a nome del Comitato, che questa cosa diventi un articolo della Costituzione.

PRESIDENTE. La formulazione definitiva dell'ordine del giorno presentato dagli onorevoli Conti, Leone Giovanni e Pirassi, accettato come testo-base dalla Commissione, è la seguente:

• Le nomine dei magistrati hanno luogo in base a concorso.

• È ammessa, in confronto alla legge sull'ordinamento giudiziario, la nomina di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite dalla legge a giudici singoli.

« Su designazione del Consiglio Superiore possono essere chiamati all'ufficio di consigliere di cassazione: docenti ordinari di diritto nella Università e avvocati dopo venti anni d'esercizio, iscritti nell'albo speciale dei patrocinatori dinanzi alle giurisdizioni superiori ».

PERSICO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO. Vorrei pregare i colleghi Leone e Conti di accettare questa formula: « la nomina, anche elettiva, di magistrato onorario, ecc. », lasciando immutato il resto. Ove questa nostra formula venisse accolta, io ed il collega Calosso ritireremmo i nostri emendamenti. Si tratta, in fondo, di una semplice possibilità.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiudo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Accettiamo la formula proposta dall'onorevole Persico, nel senso (l'espressione potrà poi essere formalmente rivista) che « la legge può ammettere la nomina anche elettiva » di magistrati onorari nei casi già indicati dal nostro testo.

PRESIDENTE. Cosicché la formula del testo verrebbe ad essere del seguente tenore: « La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite dalla legge a giudici singoli ».

PERSICO. Naturalmente rimando al mio emendamento.

CALOSSO. Ritiro anche il mio.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, passa alla votazione del primo comma del testo proposto dagli onorevoli Conti, Leone, Giovanni e Persico.

« Lo sono dei magistrati hanno luogo in base a concorso ».

(È approvato).

Vi è ora l'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Canepa così formulato:

« Dopo il primo comma aggiungere:

« I giudici conciliatori, cooptati per le cause di lieve valore da determinarsi dalla legge, sono nominati, per ogni comune, dal pubblico ministero presso il tribunale nella cui giurisdizione il comune è sito ».

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Osservo all'onorevole Canepa,

che secondo l'emendamento concordato con i colleghi Persico e Calosso, abbiamo stabilito una norma più vasta, perché abbiamo ammesso anche l'elettività. Se mettessimo ora soltanto la formula suggerita dall'onorevole Canepa, verrebbe a cadere l'elettività. Quanto ha detto l'onorevole Canepa sull'esigenza che non si ricorra sempre al centro per le designazioni dei magistrati onorari nei gradi inferiori, può benissimo essere accolto in sede di legge nell'ordinamento giudiziario, ma metterlo ora nella Costituzione sarebbe troppo minuto e sembrerebbe eliminare la via elettiva, che vogliamo rendere possibile.

Con l'esplicita assicurazione che la legge sull'ordinamento giudiziario potrà prevedere nel senso da lui desiderato, pregherei l'onorevole Canepa di non insistere nel suo emendamento.

CANEPA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CANEPA. La ragione per la quale io propongo di affidare la nomina al procuratore della Repubblica presso il tribunale, è questa: la vicinanza del tribunale ad ogni piccolo paese, per cui le informazioni possono essere più dirette, mentre, se si domanda la cosa al presidente della Corte di appello, si stabilisce una distanza maggiore e quindi tale da rendere meno diretta, meno sicure le informazioni medesime.

PRESIDENTE. L'emendamento dell'onorevole Canepa, così come lo stesso propone ha in questo momento spiegato, essenzialmente acquista il suo valore nell'affermazione che il giudice conciliatore debba ritrovarsi in ogni comune. Questa è la parte sostanziale.

LACONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Desideravo soltanto far notare che c'è anche l'emendamento degli onorevoli Gatto, Fausto e Musolino:

« Al primo comma, dopo la parola: tirocinio, aggiungere le seguenti: o in base al risultato delle elezioni nei casi e secondo i modi stabiliti dalla legge ».

PRESIDENTE. Sta bene. L'onorevole Leone Giovanni ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

LEONE GIOVANNI. La Commissione non accetta questo emendamento, perché la parte accettabile è stata già introdotta in quel secondo comma che, in coordinamento con altri emendamenti, abbiamo formulato.

CALOSSO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

Ritengo che si possa ora, contrariamente a quanto stabilito in precedenza, e se non sorge opposizione, passare all'a votazione dell'emendamento aggiuntivo proposto dall'onorevole Rossi Maria Maddalena.

La proposta è del seguente tenore:

« Le donne hanno diritto di accesso a tutti gli ordini e gradi della Magistratura ».

Comunico che è stato chiesto l'appello nominale dagli onorevoli: Rossi Maria Maddalena, Togliatti, Molirelli, Frini, Mirio, Fantuzzi, Montagnara Rita, D'Onofrio, Laconi, Gallico Spano Nadia, Lozza, Montalbano, Morano, Barontini Anelito, Ferrari e Scoccimarro.

Sullo stesso emendamento è stato chiesto lo scrutinio segreto dagli onorevoli Mastroganni, Perugi, Villafranca, Mastino Gessumino, Corbino, Penna Ottavia, Corsini, Colitto, Scalfaro, Giaccherio, Micheli, Badini Confalonieri, Bellavista, Valenti, Alberti, Colonnelli, Corsanigo, Baracco, Coppi e Bubbio.

ROSSI MARIA MADDALENA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI MARIA MADDALENA. Ritiro la mia richiesta di appello nominale se i presentatori della domanda di scrutinio segreto acconsentono a fare altrettanto.

PRESIDENTE. I presentatori della richiesta dello scrutinio segreto la mantengono dinanzi alla rinuncia dell'appello nominale?

BELLAVISTA. Anche a nome degli altri firmatari, dichiaro di insistere nella richiesta dello scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto sull'emendamento aggiuntivo proposto dall'onorevole Rossi Maria Maddalena, testé letto.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione segreta. Invito gli onorevoli Segretari a procedere alla numerazione dei voti.

(Gli onorevoli Segretari numerano i voti).

Risultato della votazione segreta.

PRESIDENTE. Comunico il risultato della votazione segreta:

Presenti e votanti.	273
Maggioranza	137
Voti favorevoli	120
Voti contrari	153

(L'Assemblea non approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Abozzi — Adonnino — Alberti — Aldisio — Allegato — Amadei — Assennato — Avanzini.

Bacciconi — Badini Confalonieri — Baldassari — Balduzzi — Baracco — Barontini Anelito — Bartolini — Basile — Bastianetto — Bei Adele — Bellato — Bellavista — Belotti — Bencivenga — Benedetti — Benvenuti — Bernabei — Bernamonti — Bertola — Bettiol — Bianchi Bruno — Bianchini Laura — Bibolotti — Bocconi — Bordon — Bosco Lucarelli — Bovetti — Bubbio — Bulloni Pietro.

Caccuri — Calosso — Camangi — Camposarcuno — Canepa — Caporali — Cappi Giuseppe — Carboni Angelo — Carboni Enrico — Carignani — Carpano Maglioli — Carratelli — Cassiani — Castelli Avolio — Cevoletto — Chiaramello — Chieffi — Chiostergi — Ciampitti — Ciccolungo — Cimenti — Coccia — Codacci Pisanelli — Colitto — Colombo Emilio — Colonna di Paliano — Colonnelli — Conci Elisabetta — Condorelli — Conti — Coppi Alessandro — Corbi — Corbino — Corsini — Cortese Pasquale — Costantini — Cremaschi Carlo — Cremaschi Olindo.

D'Amico — D'Aragona — De Caro Gerardo — Della Seta — Delli Castelli Filomena — De Maria — De Martino — De Mercurio — De Michele Luigi — De Michelis Paolo — De Palma — De Unterrichter Maria — Di Fausto — Di Giovanni — Dominedò — D'Onofrio — Dossetti.

Ermini.

Fabbri — Fabiani — Fantoni — Fantuzzi — Faralli — Farina Giovanni — Farini Carlo — Fedeli Armando — Federici Maria — Ferrari Giacomo — Ferrario Celestino — Ferreri — Filippini — Fiore — Fiorentino — Firrao — Franceschini — Froggio — Fuschini.

Gabrieli — Galati — Gallico Spano Nadia — Garlato — Gasparotto — Gavina — Germano — Gervasi — Ghidetti — Giaccherio — Giannini — Giolitti — Giua — Gotelli Angela — Gronchi — Guariento — Gueprieri Filippo — Guidi Cingolani Angela — Gullo Fausto — Gullo Rocco.

Jacometti.

Laconi — La Malfa — Lami Starnuti — Landi — La Pira — La Rocca — Lazzati — Leone Giovanni — Lettieri — Lizier — Lombardi Carlo — Lombardo Ivan Matteo — Longhena — Lozza — Lucifero — Lussu.

Maffi — Maffioli — Malagugini — Mancini — Mannironi — Mariani Enrico — Marinaro

— Marinelli — Martinelli — Martino Gaetano — Mastino Gesumino — Mastino Pietro — Mastrojanni — Mattarella — Mazza — Mazzoni — Meda Luigi — Merighi — Merlin Angelina — Miccolis — Micheli — Minella Angiola — Minio — Molè — Molinelli — Momigliano — Montagnana Rita — Montalbano — Monticelli — Moranino — Morelli Renato — Morini — Moro — Mordaca — Murgia — Musolino.

Nasi — Nicotra Maria — Nobili Tito Oro — Notarianni — Novella.

Pallastrelli — Paolucci — Pastore Raffaele — Pat — Pecorari — Penna Ottavia — Pera — Perassi — Perlingieri — Perrone Capano — Perugi — Piccioni — Pignatari — Pistoia — Platone — Pollastrini Elettra — Ponti — Preti — Priolo — Pucci.

Quintieri Adolfo.

Rapelli — Reale Eugenio — Recca — Rescigno — Ricci Giuseppe — Rivera — Rodi — Rodinò Ugo — Rognoni — Romano — Rossi Maria Maddalena — Rossi Paolo — Ruggeri Luigi — Ruini — Rumor.

Saccenti — Saggin — Salerno — Salvatore — Sampietro — Sansone — Santi — Saragat — Sardiello — Sartor — Scalfaro — Scarpa — Schiavetti — Schiratti — Scocimarro — Sicignano — Siles — Silipo — Simonini — Spallicci — Spataro — Stampacchia — Stella.

Targetti — Taviani — Tega — Tessitori — Titomanlio Vittoria — Togliatti — Tonetti — Tosato — Tosi — Tozzi Condivi — Treves — Trimarchi.

Uberti.

Valenti — Varvaro — Veroni — Villabruna — Villani — Vischioni — Volpe.

Zaccagnini — Zagari — Zanardi — Zerbi.

Sono in congedo:

Bergamini.

Cairo — Carmagnola — Cavallari.

Dugoni.

Ghidini — Gui.

Jacini.

Lizzadri.

Pellizzari — Preziosi.

Ravagnan — Rubilli.

Vanoni — Viale.

Il seguito di questa discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

Presentazione di una relazione.

MARTINO GAETANO. Chiedo di parlare per la presentazione di una relazione.
PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MARTINO GAETANO. Mi onoro presentare la relazione della prima Commissione permanente sul seguente disegno di legge:

« Ordinamento dei corpi consultivi del Ministero della pubblica istruzione ».

PRESIDENTE. Questa relazione sarà stampata e distribuita.

La seduta termina alle 13,45.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. ALBERTO GIUGANINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI



Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente



Dopo la Costituente: giurisprudenza costituzionale e legislazione attuativa

Di seguito sono raccolte le principali sentenze della Corte costituzionale e le leggi più importanti che hanno segnato l'attuazione dell'articolo 51 della Costituzione.

I materiali sono presentati in due parti distinte, la prima riguardante l'accesso alle cariche elettive, la seconda relativa all'accesso ai pubblici uffici.

In particolare la prima parte prende le mosse dalla sentenza n. 422 del 1995 che dichiarava l'illegittimità costituzionale del meccanismo di quote di genere previsto dalla legge n. 415 del 1993. Questa legge, che integrava in più punti la legge n. 81 del 1993 relativa all'elezione diretta del sindaco e del presidente della giunta provinciale e alla riforma del sistema elettorale dei consigli comunali e provinciali, prevedeva infatti, all'articolo 2, che "nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati". L'illegittimità costituzionale venne dichiarata per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione; così in particolare, il Considerato in diritto n. 4 della sentenza: "posto dunque che l'art. 3, primo comma, e soprattutto l'art. 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito [...] viene pertanto a porsi in contrasto con gli invocati parametri costituzionali la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati".

Con la sentenza si apre il percorso che condurrà alla revisione costituzionale dell'articolo 51 approvata con la legge costituzionale n. 1 del 2003, pure di seguito riprodotta, insieme al resoconto della seduta dell'Assemblea della Camera del 3 luglio 2002 in cui si svolsero le dichiarazioni di voto finale in seconda deliberazione sul provvedimento. La modifica costituzionale integra il contenuto dell'articolo 51 della Costituzione prevedendo, accanto al principio di uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive che: "A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini". La previsione si affianca a quanto previsto dal nuovo settimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, in base al quale: "le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini nelle cariche elettive".

La modifica costituzionale del 2003 ha consentito l'approvazione di norme – anch'esse di seguito riprodotte – volte a promuovere, tra le altre cose, l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive europea, nazionali, regionali e locali.

In particolare, la legge n. 215 del 2012 ha previsto per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti una duplice misura volta ad assicurare il riequilibrio di genere: in primo luogo, la previsione della cd. quota di lista, in base alla quale nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; in secondo luogo, l'introduzione della cd. doppia preferenza di genere che consente all'elettore di esprimere due preferenze solo se riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza. Nulla è stato previsto per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti; sul punto è però intervenuta la sentenza n. 62 del 2022 della Corte costituzionale – pure riprodotta nel presente fascicolo – che ha dichiarato incostituzionale la disciplina nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste elettorali che non assicurino la presenza di candidati di entrambi i sessi.

Anche la legge n. 56 del 2014, nell'innovare il sistema elettorale per i consigli provinciali e metropolitani, prevedendo un'elezione di secondo grado da parte di sindaci e consiglieri comunali della

provincia o della città metropolitana, in luogo dell'elezione diretta, ha previsto la "quota di lista" stabilendo che nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, a pena di inammissibilità.

La legge n. 20 del 2016 ha invece introdotto, con una modifica alla legge n. 165 del 2004, tra i principi fondamentali in base ai quali le regioni a statuto ordinario sono tenute a disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, l'adozione di specifiche misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

Per le elezioni di Camera e Senato, la legge n. 165 del 2017 ha previsto, a pena di inammissibilità, che nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento. Infine, nel complesso delle candidature presentate nei collegi uninominali nessuno dei due generi – alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale – può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento.

Per l'elezione del Parlamento europeo, la legge n. 65 del 2014, ampliando quanto già previsto dalla legge n. 90 del 2004, ha previsto la composizione paritaria delle liste dei candidati, disponendosi che i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà a pena di inammissibilità; inoltre i primi due candidati devono essere di sesso diverso. È poi prevista la tripla preferenza di genere: le preferenze devono riguardare candidati di sesso diverso non solo nel caso di tre preferenze, ma anche nel caso di due preferenze.

Nella seconda parte è in primo luogo riprodotta la sentenza n. 33 del 1960 della Corte costituzionale, la quale dichiarò l'incostituzionalità dell'articolo 7 della legge n. 1176 del 1919 che escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici che implicavano l'esercizio di diritti e di potestà politiche. La sentenza nacque da un ricorso di Rosa Oliva contro l'esclusione dal concorso per l'accesso alla carriera prefettizia. La tesi di Rosa Oliva fu difesa davanti alla Corte costituzionale da Costantino Mortati, già autorevole componente del-

l'Assemblea Costituente.

La sentenza (Considerato in diritto n. 2) argomenta che “L'art.51 o, più esattamente, l'inciso "secondo i requisiti stabiliti dalla legge" non sta punto a significare che il legislatore ordinario possa, senza limiti alla sua discrezionalità, dettare norme attinenti al requisito del sesso, ma vuol dire soltanto che il legislatore può assumere, in casi determinati e senza infrangere il principio fondamentale dell'eguaglianza, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito attitudinario, come condizione, cioè che faccia presumere, senza bisogno di ulteriori prove, l'idoneità degli appartenenti a un sesso a ricoprire questo o quell'ufficio pubblico: un'idoneità che manca agli appartenenti all'altro sesso o è in possesso di costoro in misura minore, tale da far ritenere che, in conseguenza di codesta mancanza, l'efficace e regolare svolgimento dell'attività pubblica ne debba soffrire. Ora che questo non sia il caso della norma impugnata è di tutta evidenza. In essa, infatti, il sesso femminile è assunto come tale a fondamento di incapacità o di minore capacità, non già a requisito di idoneità attitudinale, per una categoria amplissima di pubblici uffici (e, ch'è più, di incerta definizione e, in conseguenza, di vaghi confini), in via di regola, non già in via di eccezione e con riferimento concreto a particolari situazioni, ponendosi, anzi, in via d'eccezione e con rinvio alla legge, il caso di ammissione delle donne a taluno degli uffici ricompresi nella categoria generale di esclusione. La sua illegittimità costituzionale è pertanto evidente al lume della giurisprudenza di questa Corte”.

Sono poi riprodotti alcuni significativi testi di legge, a partire dalla legge 9 febbraio 1963, n. 66, adottata a seguito della sentenza n. 33 del 1960, che disciplinò “l'ammissione della donna ai pubblici uffici e alle professioni” (così il titolo della legge), prevedendo che l'arruolamento delle donne nelle forze armate e nei corpi speciali fosse regolata da leggi particolari. È sulla base di questa legge che le donne poterono accedere alla magistratura, alla carriera prefettizia e a quella della diplomazia. Viene poi proposta la legge 1° aprile 1981 n. 121 di riforma della polizia di Stato, che consentì alle donne l'accesso alle forze di polizia. Nel 1983 si svolse il primo concorso aperto alle donne per l'accesso alla carriera direttiva. La legge 7 dicembre 1959, n. 1083, aveva invece istituito un corpo separato di polizia femminile operativo dal 1° marzo 1961 fino appunto al 1981,

quando fu soppresso dalla legge n. 121. È infine riprodotto il testo della legge 20 ottobre 1999, n. 380, con la quale l'Italia, adeguandosi agli altri Stati membri della NATO, aprì le forze armate al reclutamento volontario femminile.



Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente

31

La parità di accesso
alle cariche elettive

N. 422

SENTENZA 6 SETTEMBRE 1995

*Deposito in cancelleria: 12 settembre 1995.**Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale»**1ª serie speciale, n. 39 del 20 settembre 1995.*

Pres. BALDASSARRE - Rel. FERRI

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Elezioni - Elezione a consigliere comunale nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti - Liste dei candidati - Previsione che l'uno o l'altro sesso non possano essere, di norma, rappresentati nelle liste in misura superiore ai due terzi - Interpretazione della norma avvalorata da successiva legge, fornita dal giudice rimettente - Carattere non meramente programmatico e d'indirizzo, ma sicuramente precettivo della disposizione censurata.

– Legge 25 marzo 1993, n. 81, art. 5, comma 2; legge 15 ottobre 1993, n. 415, art. 2.

Eguaglianza (principio di) - Eguaglianza davanti alla legge senza distinzioni di sesso - Possibilità per tutti i cittadini, dell'uno e dell'altro sesso, di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di eguaglianza - Rafforzamento, nei precetti costituzionali, del principio esplicito dell'eguaglianza fra i due sessi.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, 48, primo comma, e 51, primo comma.

Eguaglianza sostanziale - «Azioni positive» per la rimozione di limitazioni di fatto alla eguaglianza dei cittadini - Possibilità di applicazioni finalizzate alla eliminazione di situazioni di inferiorità sociale ed economica - Esclusione di misure che incidano direttamente sul contenuto di diritti fondamentali.

– Costituzione, art. 3, primo e secondo comma.

Elezioni - Elettorato passivo - Principio costituzionale in tema di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive - Valore di regola inderogabile dell'assoluta parità - Conseguente preclusione di qualsiasi tutela preferenziale in base al sesso.

– Costituzione, art. 51, primo comma.

Eguaglianza (principio di) - Eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive - Impossibilità che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso sia assunta a requisito di eleggibilità o candidabilità - Conseguenze - Insuperabile contrasto con tali principi di norme di legge che impongano, per la presentazione delle candidature, riserve di quote in ragione del sesso dei candidati - Possibilità che misure di tal genere siano liberamente adottate da partiti politici o associazioni partecipanti alle elezioni, con apposite previsioni statutarie o regolamentari.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, e 51, primo comma.

Elezioni - Elezione a consigliere comunale nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti - Liste dei candidati - Esclusione che l'uno o l'altro sesso possano esservi, di norma, rappresentati in misura superiore ai due terzi - Illegittimità costituzionale (con assorbimento di altro profilo di censura).

– Legge 25 marzo 1993, n. 81, art. 5, comma 2, ultimo periodo.

– Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, e 51, primo comma (e 49).

Elezioni - Elezioni politiche, regionali o amministrative - Disciplina statale e regionale - Disposizioni relative a limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso - Sostanziale identità del loro contenuto precettivo a quello della disposizione di legge, concernente la elezione a consigliere comunale nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale conseguenziale (ex art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87).

– Legge 25 marzo 1993, n. 81, art. 7, comma 1, ultimo periodo; legge 15 ottobre 1993, n. 415, art. 2; d.P.R. 30 marzo 1957,

n. 361, art. 4, comma secondo, numero 2, ultimo periodo (come modificato dall'art. 1 della legge 4 agosto 1993, n. 277); legge 23 febbraio 1995, n. 43, art. 1, comma 6; decreto del Presidente della Giunta regionale Trentino-Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L, artt. 41, comma 3, 42, comma 3, 43, comma 4, ultimo periodo, e comma 5, ultimo periodo (corrispondenti agli artt. 18, 19 e 20 della legge Regione Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3); legge Regione Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14, art. 6, comma 1, ultimo periodo; legge Regione Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4, art. 32, commi 3 e 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. Antonio BALDASSARRE, Presidente - Prof. Vincenzo CAIANIELLO - Avv. Mauro FERRI - Prof. Luigi MENGONI - Prof. Enzo CHELI - Dott. Renato GRANATA - Prof. Francesco GUIZZI - Prof. Cesare MIRABELLI - Prof. Fernando SANTOSUOSSO - Avv. Massimo VARI - Dott. Cesare RUPERTO - Dott. Riccardo CHIEPPA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), promosso con ordinanza emessa il 27 maggio 1994 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Maio Giovanni contro il Ministero dell'Interno ed altri, iscritta al n. 700 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 1994.

Visto l'atto di costituzione di Maio Giovanni;

udito nell'udienza pubblica del 27 giugno 1995 il Giudice relatore Mauro Ferri.

Ritenuto in fatto

1. — L'elettore Giovanni Maio, iscritto nelle liste del comune di Baranello, avente popolazione non superiore a 15.000 abitanti, ha impugnato

avanti il T.A.R. Molise le operazioni per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale in quanto, tra i trentasei candidati al consiglio comunale complessivamente presentatisi nelle tre liste in competizione, era presente una sola donna, in violazione dell'art. 5, comma 2, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993 n. 81, secondo cui *«Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi»*.

2. — Il Consiglio di Stato, in sede di appello avverso la sentenza del T.A.R. Molise, che aveva respinto il ricorso interpretando la citata disposizione come una proposizione legislativa priva di valore precettivo, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della medesima in riferimento agli artt. 3, primo comma, 49 e 51, primo comma, della Costituzione.

3. — Il giudice *a quo* premette, ai fini della rilevanza della questione, che in altre precedenti decisioni la disposizione impugnata (nel testo anteriore alla modifica apportata con legge 15 ottobre 1993, n. 415) è già stata interpretata nel senso della precettività della norma sulla rappresentanza dei sessi, salvo deroghe da motivare in sede di presentazione delle liste, che, nel caso di specie, non sono state in alcun modo addotte.

Il Consiglio di Stato ritiene, altresì, che la modifica della disposizione, operata dalla legge n. 415 del 1993 mediante la soppressione della locuzione «di norma», e l'attribuzione di inequivocabile valore precettivo alla proposizione, non possa non riflettersi sull'interpretazione della formula originaria, sia pure considerando che la successiva legge avrebbe trovato altrimenti il modo di eludere la necessità di rappresentanza dei sessi proclamata nella legge di pochi mesi prima: mentre infatti la legge n. 81, con la dizione *«nessuno dei due sessi può essere... rappresentato in misura superiore ai due terzi»*, faceva implicito riferimento al numero dei candidati in lista, e quindi imponeva la presenza di candidati d'ambo i sessi, la successiva dizione, *«nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati»*, facendo riferimento al numero di consiglieri comunali da eleggere, e facendo coincidere la presenza massima dei candidati di un sesso con il numero minimo dei candidati da porre in lista, consente la presentazione di liste con candidati di un solo sesso.

4. — Ritenuto dunque il valore precettivo della disposizione, anche prima della modificazione apportata dalla citata legge n. 415, il collegio remittente dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 81 del 1993, il quale avrebbe per la

prima volta introdotto nella legislazione elettorale la nozione di «rappresentanza dei sessi».

La questione di legittimità viene sollevata in primo luogo con riferimento al principio di eguaglianza, sancito dall'articolo 3, primo comma, della Costituzione, e ribadito, in materia elettorale, dall'articolo 51, primo comma. Il principio di eguaglianza, secondo cui *«tutti... sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso...»*, si porrebbe, infatti, come regola di irrilevanza giuridica del sesso e delle altre diversità contemplate dall'articolo 3.

5. — D'altra parte, prosegue il remittente, escluso che nel caso in esame il sesso costituisca una situazione obiettivamente giustificante la sua assunzione ad elemento di una fattispecie normativa, non sembra neppure che si possa dare rilievo al sesso in base alla regola cosiddetta di «eguaglianza sostanziale», di cui al secondo comma dell'articolo 3, come, verosimilmente, è stato intendimento del legislatore.

La regola secondo cui è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine sociale, che, limitando di fatto l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese, non potrebbe che riferirsi, ad avviso del remittente, agli ostacoli di ordine materiale la cui esistenza vanifica o limita, per taluni, i diritti astrattamente garantiti a tutti, ma non ai pregiudizi ed agli atteggiamenti di disfavore da cui taluni o molti possono essere affetti nei confronti di persone appartenenti a un sesso o a una data razza, religione, o madrelingua. Il principio di eguaglianza davanti alla legge, inoltre, sarebbe vanificato se, in nome di una pretesa eguaglianza sostanziale, il legislatore potesse assumere disposizioni di favore in ragione delle diverse condizioni personali elencate nel primo comma, o in ogni caso assumere quelle diverse condizioni personali come elemento di discriminazione fine a se stessa. Sotto questo profilo, osserva il remittente, non sembra esservi nessuna differenza tra l'escludere uno dei due sessi da determinati uffici o cariche, e il prevederne obbligatoriamente la presenza, ove questa non sia richiesta da esigenze oggettive.

6. — Analoghe considerazioni vengono espresse per quanto riguarda l'eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive proclamata dall'articolo 51, primo comma; al riguardo il Consiglio di Stato osserva che il costituente ha ritenuto opportuno (con riferimento alla situazione di allora, nella quale le donne erano escluse dalle cariche elettive e dalla maggior parte degli uffici pubblici) precisare che il diritto di accesso alle cariche e agli uffici si riferiva ai cittadini «dell'uno o dell'altro sesso»; ma, acquisito

ciò, non può ritenersi che l'eguaglianza tra i sessi nelle cariche elettive significhi qualcosa di diverso dalla indifferenza del sesso ai fini considerati nella disposizione costituzionale, e in particolare che detta eguaglianza sia qualcosa che debba essere «attuato» mediante la positiva previsione del sesso come condizione di accesso alle cariche elettive.

7. — L'articolo 51, primo comma, verrebbe in considerazione anche sotto altro profilo.

Il giudice *a quo* osserva che il diritto di accesso alle cariche elettive comporta il divieto di stabilire titoli o condizioni positive per l'accesso alle cariche stesse, diversi dai requisiti previsti in via generale per il godimento dei diritti politici e dall'assenza di cause di ineleggibilità; ma una volta stabilite le cause di ineleggibilità, il legislatore non potrebbe poi contemplare, fra le condizioni per la assunzione di cariche elettive e per la partecipazione alle relative competizioni, l'appartenenza all'uno o all'altro dei due sessi, ad una razza, religione, gruppo linguistico, ovvero il possesso di determinate altre caratteristiche o condizioni personali.

La disposizione elettorale in esame introdurrebbe, quindi, un concetto di «rappresentanza dei sessi» che, se legittimo, dovrebbe essere applicato non tanto alla composizione delle liste di candidati nei sistemi plurinominali quanto piuttosto alla composizione degli organi elettivi: di ciò, osserva il Collegio remittente, ci si è resi ben conto, dal momento che nei lavori preparatori è stato enunciato che la rappresentanza dei sessi nelle liste ha una portata limitata rispetto alla espressione di preferenze separate per candidati dei due sessi o, comunque, alla presenza dei due sessi tra gli eletti.

8. — Ciò posto, prosegue il giudice *a quo*, un'eventuale rappresentanza collettiva di un gruppo linguistico, razziale o religioso, negli organi elettivi, deve necessariamente trovare fondamento nel patto costituzionale, costituendo essa una deroga al principio di eguaglianza dei cittadini; il che, sottolinea il Consiglio di Stato, non è riscontrabile nell'attuale ordinamento, anche ammesso che una regola siffatta sia mai concepibile.

9. — Infine, il remittente ravvisa il contrasto della disposizione impugnata con la regola di libertà politica sancita dall'articolo 49 della Costituzione: norma che consentirebbe soltanto ai cittadini di essere arbitri di determinare gli interessi da rappresentare in sede politica, e quindi anche di costituire gruppi e movimenti che si prefiggano di esaltare gli interessi di coloro che si trovino in determinate condizioni personali, tra cui sesso, razza, o religione.

Posto, quindi, che le liste elettorali presentate dagli elettori sono nullo altro che i partiti politici nel momento elettorale, ad avviso del remitten-

te, il legislatore non potrebbe limitare le scelte dei presentatori delle liste elettorali, e imporre che le liste stesse contengano, in tutto o in parte, candidati di un determinato sesso, o aventi qualsiasi altra caratteristica, fisica, intellettuale o morale, diversa dal possesso dei requisiti, positivi o negativi, di eleggibilità.

10. — Ha presentato atto di costituzione Maio Giovanni, appellante nel giudizio *a quo*, concludendo per l'infondatezza della sollevata questione.

La parte privata ritiene, in sostanza, che la norma di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale non impone incondizionatamente l'obbligo di proporzione tra i sessi nelle liste ma solo di motivare adeguatamente i casi in cui tale proporzione non può essere raggiunta.

A questo conseguirebbe l'assenza di qualsiasi lesione ai principi costituzionali espressi dagli articoli 3, 49 e 51.

Le stesse argomentazioni evidenziate dall'amministrazione resistente, con particolare riferimento alle difficoltà incontrate dai presentatori delle liste nell'ottenere l'accettazione di candidature da parte di elettrici, mentre evidenzia l'assenza di qualsiasi danno per i presentatori (potendo essi stessi motivare tali ragioni, ottenendo la deroga), comproverebbero la sussistenza di legittime ragioni, sotto il profilo costituzionale, perseguite dal legislatore.

Né potrebbe disconoscersi sia il ruolo che l'effetto dispiegato dalla norma, e cioè quello di rimuovere, ove correttamente interpretata ed applicata, gli ostacoli che, per tradizione o costume o per altri motivi di natura socioeconomica impediscono di fatto, in particolare al sesso femminile, di prendere parte alla vita politica locale, relegandone le potenzialità e le capacità di impegno in un contesto marginale, e riconoscendo di fatto, al sesso maschile, un vero e proprio monopolio all'interno della vita politica di tanti comuni e piccole realtà locali.

11. — In assenza della citata norma, osserva la parte privata, verrebbe vanificata l'attuazione del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, il quale diverrebbe un'inutile ripetizione del primo comma, ovvero del principio valido, ma tuttavia superato dal sistema giuridico-costituzionale, dell'«eguaglianza formale», ovvero di una eguaglianza di per sé inidonea a garantire ai cittadini «pari opportunità» ed «uguali diritti», quanto meno nelle disposizioni «di partenza», e conseguentemente anche in sede di elettorato attivo (opportunità di scelta) e passivo (diritto di accesso alle cariche: art. 51 della Costituzione).

12. — Né potrebbe invocarsi un principio di libertà politica (art. 49, Cost.) nel senso di esaltare gli interessi di coloro i quali si trovino in

determinate condizioni personali, ivi compreso il sesso, la razza, la religione e via dicendo, essendo tali scelte o incostituzionali o, se legittime sotto tale ultimo profilo, sempre ammissibili, previa congrua motivazione in sede di presentazione della lista e di ammissione della stessa, essendo riconosciuta, grazie alla locuzione «di norma», ove argomentata, qualsiasi legittima volontà, se costituzionalmente tutelata.

Considerato in diritto

1. — Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81 dal titolo «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale». La disposizione, che si riferisce all'elezione dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, recita: «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore a due terzi». Ad avviso del giudice remittente detta norma contrasterebbe con gli artt. 3, primo comma, 49 e 51, primo comma, della Costituzione.

Questa Corte, pertanto, è chiamata a decidere se la norma che stabilisce una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati, sia compatibile col principio di eguaglianza enunciato nel primo comma dell'art. 3 e confermato, per quanto riguarda specificamente l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, dal primo comma dell'art. 51; nonché col diritto di tutti i cittadini, garantito dall'art. 49, «di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»; diritto di cui la presentazione delle liste dei candidati alle elezioni costituisce essenziale estrinsecazione.

2. — Il Consiglio di Stato si è dato carico, in primo luogo, dell'interpretazione della norma; questione del resto posta come unico motivo d'appello contro la sentenza del TAR della Basilicata sul quale il giudice *a quo* deve pronunciarsi.

Il legislatore, nello stabilire la quota di riserva per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati al consiglio comunale, ha usato la locuzione «di norma», espressione che, secondo il giudice di primo grado, indicava il carattere solo programmatico e d'indirizzo della disposizione. Il giudice d'appello, invece, uniformandosi a proprie precedenti decisioni, ritiene che essa abbia carattere precettivo, e che tale lettura venga confermata dalla successiva modifica legislativa intervenuta con la legge 15 ottobre 1993, n. 72. Non vi sono motivi per discostarsi da questa interpretazione, del resto già enunciata dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato.

3. — Si può quindi passare all'esame del merito della questione, valutando in primo luogo, congiuntamente, per la loro intima connessione, i profili di violazione dell'art. 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione.

La questione è fondata.

Sostiene il giudice remittente che il principio di eguaglianza secondo cui «tutti sono uguali davanti alla legge senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» (art. 3, primo comma) si pone «prima di tutto come regola di irrilevanza giuridica del sesso e delle altre diversità contemplate».

Tale regola, è a sua volta ribadita, in materia di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma: «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge»; eguaglianza che, secondo il giudice remittente, non può avere significato diverso da quello dell'indifferenza del sesso ai fini considerati.

Detta lettura del dettato costituzionale non può non essere condivisa. Essa corrisponde infatti al significato letterale ed esplicito della formula adottata, ed al suo collegamento con il primo comma dell'art. 3. Anzi, proprio con riferimento alla formulazione di questa norma, potrebbe apparire superflua la specificazione «dell'uno e dell'altro sesso», essendo di per sé sufficiente l'espressione «tutti i cittadini»; ma è invece comprensibile che i costituenti — così come già nell'art. 48 avevano ribadito «sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, ...» — abbiano voluto rafforzare, in riferimento agli uffici pubblici e alle cariche elettive, il precetto esplicito dell'eguaglianza fra i due sessi. Va tenuto conto del contesto storico in cui essi operavano: le leggi vigenti escludevano le donne da buona parte degli uffici pubblici, e l'elettorato attivo e passivo, concesso loro nel 1945 (decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio 1945, n. 23), era stato per la prima volta esercitato in sede politica con la elezione della stessa Assemblea costituente. Anche dai lavori preparatori e dal raffronto del testo della Carta costituzionale con quello proposto dalla commissione dei settantacinque, si ricava che si volle sottolineare l'eguaglianza fra i due sessi, nel significato prima ricordato, senza possibilità di dubbi: fu aggiunta la menzione delle cariche elettive, e fu soppresso l'inciso «conformemente alle loro attitudini» nel timore che potesse giustificare il mantenimento di esclusioni discriminatrici nei confronti delle donne.

4. — Posto dunque che l'art. 3, primo comma, e soprattutto l'art. 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appar-

tenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la «candidabilità». Infatti, la possibilità di essere presentato candidato da coloro ai quali (siano essi organi di partito, o gruppi di elettori) le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o candidature singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore, non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'art. 51. Viene pertanto a porsi in contrasto con gli invocati parametri costituzionali la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati.

5. — Tanto basta per dichiarare la illegittimità costituzionale della norma sottoposta al giudizio di questa Corte, nondimeno alcune ulteriori considerazioni possono chiarire ancor meglio altri aspetti della questione.

Risulta dai lavori preparatori, che la disposizione che impone una riserva di quota in ragione del sesso dei candidati, seppure formulata in modo per così dire «neutro», nei confronti sia degli uomini che delle donne, è stata proposta e votata (dopo ampio e contrastato dibattito) con la dichiarata finalità di assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste dei candidati, al fine di favorire le condizioni per un riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee comunali. Nell'intendimento del legislatore, pertanto, la norma tendeva a configurare una sorta di azione positiva volta a favorire il raggiungimento di una parità non soltanto formale, bensì anche sostanziale, fra i due sessi nell'accesso alle cariche pubbliche elettive; in tal senso essa avrebbe dovuto trarre la sua legittimazione dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

6. — Non è questa la sede per soffermarsi sul dibattito dottrinale, storico e politico che si è sviluppato intorno ai concetti di eguaglianza formale e di eguaglianza sostanziale, e conseguentemente al nesso che intercorre fra il primo ed il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

Certamente fra le cosiddette azioni positive intese a «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 la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», vanno comprese quelle misure che, in vario modo, il legislatore ha adottato per promuovere il raggiungimento di una situazione di pari opportunità fra i sessi: ultime tra queste quelle previste dalla legge 10 aprile 1991, n. 125 (Azioni positive per

la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro) e dalla legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile). Ma se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le diseguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali.

In particolare, in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'art. 51, è quella dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato.

È ancora il caso di aggiungere, come ha già avvertito parte della dottrina nell'ampio dibattito sinora sviluppatosi in tema di «azioni positive», che misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di «rimuovere» gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo, come si è posto in evidenza, è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato art. 51 della Costituzione, finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate.

7. — Questa Corte nel corso degli anni dal suo insediamento ad oggi, ogni qual volta sono state sottoposte al suo esame questioni suscettibili di pregiudicare il principio di parità fra uomo e donna, ha operato al fine di eliminare ogni forma di discriminazione, giudicando favorevolmente ogni misura intesa a favorire la parità effettiva. Ma, val la pena ripetere, si è sempre trattato di misure non direttamente incidenti sui diritti fondamentali, ma piuttosto volte a promuovere l'eguaglianza dei punti di partenza e a realizzare la pari dignità sociale di tutti i cittadini, secondo i dettami della Carta costituzionale.

C'è ancora da ricordare che misure quali quella in esame si pongono irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica.

È opportuno, infine, osservare che misure siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature. A risultati validi si può quindi pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare. Determinante in tal senso può risultare il diretto impegno dell'elettorato femminile ed i suoi conseguenti comportamenti.

Del resto, mentre la convenzione sui diritti politici delle donne, adottata a New York il 31 marzo 1953, e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione, adottata anch'essa a New York il 18 dicembre 1979, prevedono per le donne il diritto di votare e di essere elette in condizioni di parità con gli uomini, il Parlamento europeo, con la risoluzione n. 169 del 1988, ha invitato i partiti politici a stabilire quote di riserva per le candidature femminili; è significativo che l'appello sia stato indirizzato ai partiti politici e non ai governi e ai parlamenti nazionali, riconoscendo così, in questo campo, l'impraticabilità della via di soluzioni legislative.

Spetta invece al legislatore individuare interventi di altro tipo, certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, per favorire l'effettivo riequilibrio fra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive, dal momento che molte misure, come si è detto, possono essere in grado di agire sulle differenze di condizioni culturali, economiche e sociali.

Resta comunque escluso che sui principi di eguaglianza contenuti nell'art. 51, primo comma, possano incidere direttamente, modificandone i caratteri essenziali, misure dirette a raggiungere i fini previsti dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

8. — Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, per violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione, restando assorbito l'ulteriore profilo d'illegittimità costituzionale sollevato in ordine all'art. 49.

In applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa all'art. 7, comma 1, ultimo periodo della stessa legge 25 marzo 1993, n. 81, che contiene l'identica prescrizione per le liste dei candidati nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Trattandosi di disposizioni sostitutive contenenti misure analoghe in contrasto coi principi affermati nella odierna decisione

devono parimenti essere dichiarate costituzionalmente illegittime le nuove formulazioni degli stessi art. 5, comma 2, ultimo periodo, e art. 7, comma 1, ultimo periodo, introdotte dall'art. 2 della legge 15 ottobre 1993, n. 415.

Ritiene inoltre la Corte che debba esser fatta ulteriore applicazione dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 nei confronti delle misure che prevedono limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso; misure, introdotte nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative ivi comprese quelle contenute in leggi regionali, la cui illegittimità costituzionale deve ritenersi conseguenziale per la sostanziale identità dei contenuti normativi, non potendo certamente essere lasciati spazi di incostituzionalità (da cui discenderebbero incertezze e contenzioso diffuso) in materia quale quella elettorale, dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale anche delle norme seguenti:

— articolo 4, comma 2, n. 2, ultimo periodo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come modificato dall'art. 1, della legge 4 agosto 1993, n. 277;

— articolo 1, comma 6, della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario);

— articoli 41, comma 3, 42, comma 3 e 43, comma 4, ultimo periodo, e comma 5, ultimo periodo, (corrispondenti alle rispettive norme degli articoli 18, 19 e 20 della legge regionale Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3) del Decreto del Presidente della Giunta Regionale del Trentino-Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L (Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali);

— articolo 6, comma 1, ultimo periodo, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14 (Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49);

— articolo 32, commi 3 e 4, della legge regionale Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

— art. 7, comma 1, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81;

— art. 2 della legge 15 ottobre 1993, n. 415 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81);

— art. 4, comma 2, n. 2, ultimo periodo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dall'art. 1, della legge 4 agosto 1993, n. 277, (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati);

— art. 1, comma 6, della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario);

— artt. 41, comma 3, 42, comma 3 e 43, comma 4, ultimo periodo, e comma 5, ultimo periodo (corrispondenti alle rispettive norme degli articoli 18, 19 e 20 della legge regionale Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3) del Decreto del Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L (Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali);

— art. 6, comma 1, ultimo periodo, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14 (Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49);

— art. 32, commi 3 e 4, della legge regionale Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 settembre 1995.

Fto: Antonio BALDASSARRE, Presidente
Mauro FERRI, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

RESOCONTO SOMMARIO E STENOGRAFICO

169.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 LUGLIO 2002

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE FABIO MUSSI

INDI

DEL PRESIDENTE PIER FERDINANDO CASINI

INDICE

RESOCONTO SOMMARIO	V-XV
RESOCONTO STENOGRAFICO	1-85

	PAG.		PAG.
Missioni	1	(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 2843-ter)	1
Sull'ordine dei lavori	1	Presidente	1
Presidente	1	(Discussione sulle linee generali — A.C. 2843- ter)	2
(La seduta, sospesa alle 9,10, è ripresa alle 9,25)	1	Presidente	2
Disegno di legge: Modifica articolo 45 della legge n. 144 del 1999 (A.C. 2843-ter) (Discussione)	1	Benedetti Valentini Domenico (AN), Presi- dente della XI Commissione	5
		Delbono Emilio (MARGH-U)	3
		Gazzara Antonino (FI), Relatore	2

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; UDC (CCD-CDU): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.lingui.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-UDEUR-Popolari per l'Europa: Misto-UDEUR-PpE.

Procedo alla lettura del disegno di legge degli onorevoli Chiaromonte e Vassallo sulla faccenda.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FABIO MUSSI (ore 12.20)**

Seguito della discussione del disegno di legge costituzionale: Modifica dell'articolo 51 della Costituzione (approvato dalla Camera e dal Senato in prima deliberazione) (1583-B) (ore 12.21).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la votazione finale del disegno di legge costituzionale, già approvato dalla Camera e dal Senato in prima deliberazione: Modifica dell'articolo 51 della Costituzione.

Ricordo che nella seduta del 1° luglio si è svolta la discussione sulle linee generali.

Avverto che, trattandosi di seconda deliberazione su una proposta di legge costituzionale, a norma del comma 3 dell'articolo 99 del regolamento, si procederà direttamente al voto finale.

*(Dichiarazioni di voto finale
- A.C. 1583-B)*

PRESIDENTE. Passiamo alle dichiarazioni di voto sul complesso del provvedimento.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Pistone. Ne ha facoltà.

GABRIELLA PISTONE. Signor Presidente, i deputati del gruppo Misto-Comunisti italiani esprimeranno sicuramente un voto favorevole sul provvedimento.

Si tratta di un'iniziativa che abbiamo sostenuto con forza nella scorsa legislatura, anche attraverso la presentazione di una proposta di legge in merito. Infatti, per noi Comunisti italiani e per noi donne, la modifica dell'articolo 51 della Costituzione si colloca all'interno di un orizzonte culturale e politico che ribadisce fortemente il nesso tra principio di parità nell'accesso alle cariche pubbliche fra uo-

mini e donne e un'idea dell'uguaglianza tra principio di parità e soggettività delle donne.

È un provvedimento importante che, poi, dovrà essere realizzato nella pratica politica e nella nostra società. Ciò auspichiamo e per questo ci batteremo. Dunque, esprimeremo sicuramente un voto favorevole (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Comunisti italiani*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Chiaromonte. Ne ha facoltà.

FRANCA CHIAROMONTE. Signor Presidente, il nostro gruppo esprimerà un voto favorevole sulla modifica dell'articolo 51 della Costituzione.

La parola « soddisfazione » è risuonata più volte nel corso del dibattito su questo provvedimento; si tratta di un sentimento che condivido, in quanto anch'io - come molte colleghe che sono intervenute, a partire dalla relatrice, onorevole Montecchi - ritengo che il Parlamento abbia il dovere di svolgere la sua parte per affrontare e cercare di risolvere e di colmare quel deficit democratico costituito dalla scarsa presenza femminile nelle istituzioni. È una scarsa presenza - è stato ricordato - che è resa più drammatica ed indigesta all'opinione pubblica, anche maschile, a causa dell'evidente e stridente contraddizione tra le cifre della partecipazione femminile alla politica e quelle di una società e di un mercato del lavoro sempre più femminilizzati. È un sintomo che rende, peraltro, difficile quel colloquio con la società civile di cui parlava giustamente, per esempio, l'onorevole Mazzuca.

Il Parlamento può e deve fare la sua parte e la sta facendo, ereditando anche il lavoro iniziato nella precedente legislatura, con serietà e con rapidità, cosa di cui ringrazio la relatrice, la ministra, il presidente della I Commissione e i tanti colleghi che si sono impegnati. Ciò ci consentirà presto - spero - di discutere

anche gli appositi provvedimenti che la modifica dell'articolo 51 della Costituzione richiederà. Il Parlamento deve fare la sua parte nella consapevolezza di essere una parte, certo importante, ma pur sempre parte.

So bene, in altre parole, che il rapporto tra donne e politica, tra donne e istituzioni è questione complessa, non affrontabile né affrontata dal solo punto di vista della legge, nel corso del lungo dibattito tra le donne dentro e fuori dai partiti, dentro e fuori dal nostro paese. So bene, per fare soltanto un esempio, quanto continuo, nello scoraggiare le donne — anche gli uomini, ma di più le donne —, i meccanismi oscuri, oligarchici, chiusi e ostili che troppo spesso governano i partiti e che, non a caso, sono stati chiamati in causa anche dalla contestata sentenza con cui, qualche anno fa, la Corte costituzionale ha ritenuto di intervenire in materia. Ancora, so quanto possa pesare l'esperienza, che molte donne vivono, dell'assoluta indifferenza di molti uomini e di molte *leadership* maschili alle competenze e ai saperi che pure le donne esprimono in questo, come in altri ambiti del vivere sociale.

La modifica che ci apprestiamo a votare apre una strada: è una norma « ombrello ». Stiamo parlando di una modifica costituzionale che, giustamente, non si propone di prefigurare alcun risultato in termini di rappresentanza. Ciò è vietato, oltre che dalla Costituzione e dai principi della democrazia liberale — una testa, un voto —, anche dal buonsenso e dalle cifre di una società che ci dice come le donne abbiano bisogno non di tutela ma di regole certe, che diano sostanza a quell'uguaglianza di opportunità che è chiamata in causa dalla modifica dell'articolo 51: si tratta dell'uguaglianza delle condizioni di partenza che rappresenta l'essenza stessa della democrazia e che distingue le società aperte dalle società chiuse e oligarchiche, dalle società castali.

Il nostro voto favorevole, dunque, come Democratici di sinistra, si accompagna all'impegno a fare la nostra parte per democratizzare il sistema politico, rendendolo più aperto, più accessibile e più

amico delle donne e, quindi, delle persone (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Martini. Ne ha facoltà.

FRANCESCA MARTINI. Signor Presidente, ministro, colleghi deputati, la proposta di modifica costituzionale oggi all'esame di quest'Assemblea si caratterizza come un atto dovuto del Parlamento nei confronti delle cittadine di questo paese. Negli ultimi trent'anni, le donne italiane sono riuscite ad assumere un ruolo importante nella società civile, nell'economia, nel mondo delle professioni. La società italiana vede, infatti, le donne sempre più presenti in tutti i campi, dal volontariato, al mondo del lavoro, al mondo della formazione professionale e dell'educazione.

Purtroppo, ciò non avviene nell'interno dell'aula in cui ci troviamo. Allo stesso modo, è facilmente osservabile come le donne non arrivino ai poteri decisionali dei massimi livelli. I dati sulla presenza delle donne nelle cariche politiche emersi nelle ultime consultazioni elettorali dimostrano che, tra le elezioni del 1994 e quelle del 1996, la presenza femminile a Montecitorio è passata dal 14 all'11 per cento, percentuale che si è mantenuta sostanzialmente stabile nelle ultime consultazioni elettorali. La composizione del Parlamento nella XIV legislatura nazionale registra la presenza di 87 donne su un 945 seggi, che rappresentano il numero complessivo di deputati e senatori: si tratta di una percentuale di poco superiore al 9 per cento.

Con questo dato l'Italia scende al sessantacinquesimo posto nella classifica internazionale sulla presenza delle donne negli organismi legislativi, che viene stilata ed aggiornata dall'Unione interparlamentare che ha sede a Ginevra. Tale percentuale, solo per citare alcuni paesi, è invece pari al 42 per cento per la Svezia, al 37 per cento per la Danimarca, al 30,9 per cento per la Germania, al 24 per cento per

la Spagna e al 18 per cento per la Gran Bretagna. Pertanto, è evidente che l'Italia, per quanto concerne la rappresentanza femminile in Parlamento e più in generale ai vari livelli istituzionali, in questo momento si trova in forte ritardo rispetto alla situazione che si registra in altri paesi europei. Questi dati, purtroppo, non ci stupiscono e ci invitano a intervenire, ma in maniera efficace.

La nostra scelta di modificare l'articolo 51 della Costituzione è stata ponderata e ritenuta necessaria in un'ottica di rafforzamento sostanziale di quanto già stabilito dalla Costituzione in tema di accesso agli uffici e alle cariche pubbliche delle donne e, in senso lato, di pari opportunità. Infatti, riteniamo che creare riserve protette non sia sufficiente a promuovere efficacemente una politica e, soprattutto, una cultura delle pari opportunità. Occorrono, invece, provvedimenti sociali sempre più incisivi a sostegno delle donne e delle famiglie che consentano a chi lo desidera margini sempre più ampi di tempo per potersi occupare della vita delle istituzioni.

Su questa strada il movimento politico che ho l'onore di rappresentare si è mosso e si muove già da tempo in questa direzione: ne fanno testo i molti provvedimenti già approvati e, soprattutto, l'attenzione che pone il movimento della Lega Nord Padania rispetto al tema dei servizi socio-educativi per l'infanzia e delle funzioni assistenziali in senso lato. Le azioni positive che devono essere compiute per portare le donne ad occuparsi di politica sono, ad esempio, la promozione di una cultura delle istituzioni. A nostro avviso, questo dovrebbe avvenire tra i nostri giovani, donne o uomini allo stesso modo. Il provvedimento oggi all'esame deve inserirsi, quindi, nel solco tracciato dalle norme sociali cui prima abbiamo fatto riferimento, finalizzate a conseguire una effettiva parità di opportunità. Ragionare in un'ottica differente significherebbe rinunciare a credere che sia davvero possibile intervenire alla radice dei problemi.

La Lega Nord Padania intende, pertanto, consacrare il principio delle pari opportunità nel campo della rappresen-

tanza politica a livello della Carta fondamentale dello Stato e riservare al legislatore ordinario, sulla scorta delle considerazioni sovraesposte, il compito fondamentale di promozione di una politica atta al riequilibrio delle disuguaglianze, al fine di creare la possibilità, oggettiva ed effettiva, di una presenza paritaria delle donne nella vita pubblica. Sulla base di tutte queste considerazioni, il gruppo della Lega nord Padania voterà a favore di questa modifica costituzionale (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega nord Padania*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Bimbi. Ne ha facoltà.

FRANCA BIMBI. Signor Presidente, colleghe e colleghi, oggi il gruppo parlamentare della Margherita, DL-l'Ulivo darà voto favorevole a questa modifica dell'articolo 51 della Costituzione, nel quale si costituzionalizza il riconoscimento del valore sociale della differenza sessuale sulla base del principio delle pari opportunità per l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Quindi, si tratta di un riconoscimento più compiuto di ciò che costituisce la stessa società umana, non solo le istituzioni della politica: in altre parole, che la riproduzione culturale, non solo fisica, della società avviene attraverso la partecipazione consapevole degli attori femminili oltre che di quelli maschili. Questo principio vorrebbe avvicinare anche i criteri di selezione per gli uffici pubblici e per l'accesso alla competizione elettorale ai criteri di selezione, a volte più equi, che ritroviamo nel campo di altre professioni, dove la formazione culturale e i livelli crescenti di scolarizzazione delle donne trovano un riconoscimento più ampio che non nelle assemblee elettive e nei livelli apicali degli uffici pubblici.

Questo è già stato ricordato da molte colleghe, però noi introduciamo anche un principio che implica il riconoscimento indiretto - ma di cui abbiamo consapevolezza - del lavoro degli organismi di parità, a cominciare dal lavoro del ministro per le pari opportunità e da tutto il

lavoro svolto negli ultimi 20-25 anni dalle consulte, dalle commissioni per le pari opportunità dei comuni, delle province, delle regioni e anche dalle associazioni di donne che si sono organizzate per esprimere l'innovazione delle culture al femminile nel nostro paese.

Con questa modifica della Costituzione diamo riconoscimento al percorso di una politica che, provenendo dalla società civile, ha permesso a noi donne che prendiamo la parola in questo Parlamento di avere una maggiore consapevolezza ed anche una maggiore maturità nel rappresentare le voci dell'innovazione, delle relazioni tra le donne e gli uomini, venendo così incontro al desiderio, non solo di molte donne, ma anche di molti uomini che nella vita quotidiana delle famiglie hanno cambiato la cultura del paese per ciò che concerne i rapporti tra i sessi, ben prima che la legge lo registrasse. Da questo punto di vista, ci attendiamo politiche di indirizzo, ma anche interventi consapevoli sul piano legislativo per dare attuazione al principio che abbiamo approvato.

La scorsa settimana però, durante la discussione del provvedimento relativo all'organizzazione del Governo, siamo rimaste abbastanza amareggiate proprio perché l'articolo 13 della legge di delega al Governo per la riforma degli organismi di parità ha cancellato, di fatto, lo scambio tra gli organismi delle associazioni delle donne che rappresentano le culture femminili della società civile con gli organismi che, nell'ambito dell'esecutivo, sono predisposti alla realizzazione delle pari opportunità. Inoltre, in quell'articolo 13 l'unica indicazione contenuta riguarda una subordinazione degli organismi consultivi — espressione della società civile dal punto di vista della cultura delle donne — agli organismi dell'esecutivo. Devo dire che ciò ha rappresentato un segnale abbastanza negativo e preoccupante, a cui spero si vorrà porre riparo nell'ambito della concreta riforma degli organismi di parità.

Un segnale importante ci viene invece dal paese: in questi giorni si stanno raccogliendo le firme per una proposta di legge di iniziativa popolare che propone

un cambiamento dei criteri di rappresentanza sulla base della legge di parità già adottata in Francia. Spero che questo Parlamento, il ministro per le pari opportunità e la commissione nazionale per le pari opportunità sosterranno la raccolta di firme cominciando, allo stesso tempo, a discutere i già numerosi progetti di legge sulla rappresentanza — all'interno del mio gruppo si è avuta l'iniziativa dell'onorevole Carla Mazzuca — facendo sì che si possa passare dal principio alla pratica per ciò che concerne l'accesso delle donne alle cariche elettive.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Cima. Ne ha facoltà.

LAURA CIMA. Signor Presidente, la volta scorsa abbiamo votato alla Camera questo provvedimento il giorno prima dell'8 marzo.

Nel mio intervento avevo già ricordato che una riforma costituzionale di tale importanza non poteva essere considerata come una regalino per le donne in vista dell'8 marzo. Oggi mi pare più interessante la coincidenza di due episodi: mentre questa mattina la discussione è improntata, con l'espressione del voto finale in questo ramo del Parlamento, sulla riforma dell'articolo 51 della Costituzione, oggi pomeriggio lo sarà su alcuni fatti molto gravi, avvenuti ultimamente a seguito delle dichiarazioni del ministro dell'interno, che, in aggiunta ad altre precedenti dichiarazioni espresse dal ministro della difesa, hanno messo il Governo in grave difficoltà. Questo pomeriggio vedremo come evolverà la discussione in merito.

Ritengo sia simbolicamente molto importante discutere oggi contemporaneamente, rispetto a quanto avvenuto l'altra volta, di questi due importanti e rilevanti fatti; uno che tende a creare una situazione più favorevole nell'ambito della nostra Costituzione, con riferimento ad una legislazione elettorale che permetta alle donne di accedere alle cariche elettive (dando attuazione all'articolo 3 della nostra Costituzione non solo per quanto

riguarda l'aspetto sociale, ma anche e finalmente, per quanto riguarda gli ostacoli da rimuovere in campo politico per consentire tale accesso), e l'altro che concerne un Governo maschile, il più maschile degli ultimi decenni, che non sta dando una gran bella figura di sé, forse per un eccesso di arroganza che gli uomini esprimono quando hanno il potere, senza dividerlo con le donne.

È un esempio del fatto (è simbolicamente importante e pertanto lo faccio presente all'Assemblea), che è indispensabile che uomini e donne governino insieme in una democrazia matura, esercitando i diritti di rappresentanza democratica affinché la democrazia funzioni effettivamente. Purtroppo non è così! Purtroppo è stata avviata un'iniziativa — è stata in questa sede criticata più volte ed io l'ho fatto a suo tempo relativamente al provvedimento in esame — da parte della nostra ministra per le pari opportunità la quale — e me ne dispiace — ha voluto, con l'articolo 13, usare un metodo assolutamente maschile, avocando a sé, con arroganza, un potere che non è suo, ministro, anche con riferimento al dibattito emerso in tutto il movimento, in tutte le istituzioni di parità, in tutta la società civile. Non è suo il potere di agire in esclusiva sulle pari opportunità. Pertanto, la soddisfazione di procedere oggi ad una seconda votazione sul provvedimento in esame, concernente la modifica dell'articolo 51 della Costituzione, favorendo la donne, viene temperata dal fatto che le donne non sono ancora sufficientemente solidali e forti per denunciare l'arroganza del potere maschile.

È un problema — colleghi e colleghe — che credo e spero le donne riusciranno a superare (per poche che siano), affermandosi nella società italiana e nelle istituzioni rappresentative, man mano che aumenterà il loro numero. I fatti non invitano all'ottimismo perché la legge francese, che ci ha dato una grande speranza, con buoni risultati nella tornata amministrativa, non ha prodotto, come sappiamo, altrettanti risultati a livello politico.

Le forze politiche hanno preferito pagare penali piuttosto che fare spazio alle donne. Si tratta di un problema rilevante che investe il dibattito attuale ed è impensabile proseguirlo senza quelle associazioni che sono la ricchezza delle pari opportunità, anche per capire quali siano i provvedimenti da favorire. Sicuramente dovremmo agire affinché quel misero 5 per cento che rappresenta la penalizzazione sul finanziamento pubblico ai partiti sia aumentato e fatto rispettare attraverso un sistema di sanzioni. Attualmente, infatti, non è così ed i partiti, nella maggioranza dei casi, non destinano realmente nelle mani delle donne il 5 per cento del finanziamento pubblico.

Dovremmo agire sui mezzi di comunicazione. Esiste oggi un monopolio assoluto dei media e le donne, al loro interno, sono soltanto vallette e veline, dando un'immagine comoda agli uomini, anche a coloro che gestiscono la Rai pubblica e non solo la Mediaset e la Fininvest. Sono donne che non hanno nulla a che fare con le donne in carne ed ossa del nostro paese, le quali sono capaci, ogni volta che un concorso si svolge in maniera trasparente, di vincerlo, perché molto più preparate, coscienti e responsabili degli uomini. Sicuramente non rilasciano dichiarazioni a vanvera, come purtroppo accade nel nostro Governo.

Sarà necessario lavorare seriamente affinché la riforma non sia lettera morta, iniziando dagli statuti, che si stanno discutendo in seguito alla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, in cui l'onorevole Boato ha svolto un ruolo fondamentale, che ha permesso di introdurre per tutte le regioni, non sono quelle a statuto speciale come era previsto in prima battuta, l'obbligo di rispettare il tentativo di equilibrio nella rappresentanza.

Per quanto riguarda gli statuti si sta svolgendo un lavoro ampio, proprio grazie ad alcune istituzioni come la Commissione per le pari opportunità nazionale e quelle locali. Sarà necessario fare altrettanto nelle discussioni sulle leggi elettorali, sia a livello nazionale sia regionale. Inoltre,

come ho già detto, anche i media ed il finanziamento pubblico sono aspetti fondamentali per concedere spazi alle donne.

Riteniamo questo un passo positivo, ma un primo passo, insieme alla riforma del titolo V della Costituzione ed alla modifica degli statuti delle regioni a statuto speciale, che aprirà spazi, se, politicamente, noi donne avremo la forza ed il coraggio, insieme, senza alcuna differenziazione di appartenenze, di riempirli e se gli uomini del nostro paese avranno la consapevolezza che in certi momenti è opportuno fare un passo indietro per salvaguardare la democrazia e per il bene della nazione e riconoscere alle donne un ruolo che si sono conquistate nella società, anche a livello politico.

Per questo motivo, i Verdi, pur avendo indicato in un primo voto come limitata la formulazione dell'articolo 51 — riteniamo molto più stringente la riforma del titolo V — esprimono un voto favorevole, sottolineando comunque che il lavoro è appena iniziato e sarà necessario capire quali provvedimenti varare il prima possibile (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Verdi-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Deiana. Ne ha facoltà.

ELETTRA DEIANA. Grazie Presidente, confermo a nome del mio gruppo l'astensione già dichiarata nella prima lettura. Già allora ho avuto modo di mettere in evidenza — e qui li ribadisco — i limiti intrinseci della proposta, l'inadeguatezza di fondo di una modifica costituzionale, che non apporta alcun miglioramento costituzionalmente significativo né soprattutto, vincolante né sul piano formale né su quello pratico, ad assicurare la presenza delle donne nelle istituzioni della rappresentanza.

Non si apre alcuna vera strada, mi dispiace dirlo, anche diversamente da quanto alcune colleghe dell'opposizione hanno sottolineato. Tutto rischia di risolversi in un nuovo sberleffo contro le donne, soprattutto se pensiamo alle ultime

scelte del Parlamento in materia di genere femminile (su cui successivamente farò alcune considerazioni). Non credo si possano tenere separate le cose e, di volta in volta, giocare parti diverse: adesso giochiamo la parte del buonismo femminile.

Vorrei intanto ribadire con particolare forza, in questa occasione, che l'inserimento dell'espressione « pari opportunità » in Costituzione costituisce un vero e proprio regresso storico rispetto alla battaglia di alto profilo democratico, sul versante dei rapporti di genere, che le madri costituenti seppero sviluppare ai loro tempi, riuscendo ad introdurre in passaggi estremamente significativi del testo costituzionale lo scarto della differenza femminile rispetto all'astratto universalismo della norma. Anche l'articolo 51, di cui stiamo discutendo, parla di questo impegno, in quella formulazione asimmetrica, rispetto alla generale concezione universalistica del testo costituzionale che ricorda l'esistenza di due sessi: « tutti i cittadini — scrissero i costituenti, sotto lo stimolo delle costituenti — dell'uno o dall'altro sesso (...) ».

È un passaggio essenziale di democrazia. Le costituenti seppero cogliere con straordinaria sapienza che l'astratto universalismo della legge è, in realtà, conformato sul soggetto e sulla soggettività maschile: l'uomo con la « u » maiuscola, agente preposto storicamente ad ordinare su tutti i piani la sfera della dimensione pubblica della vita sociale, e sappiamo quanto quel soggetto tenda storicamente — ancora oggi — ad escludere la parte femminile, nel senso di continuare a non vederla, a relegarla ontologicamente, sul piano storico-antropologico, come su quello sociale e simbolico, nel cantuccio domestico o, tutt'al più, la aggiunge in maniera accessoria ed influente. Quegli scarti operati dai costituenti favorirono — essi sì — e facilitarono poi gli spazi di lotta e di protagonismo sociale, culturale e politico che le donne si sono guadagnate in prima persona nei decenni successivi fino ai giorni nostri, rendendo sempre più evidente l'insopportabilità di un sistema

politico e istituzionale in cui gli uomini continuano a parlare e a decidere per tutti e per tutte.

Ma quale scarto introduce la formulazione di questa modifica costituzionale che oggi viene proposta? Nessuno, niente di significativo rispetto a quello che è già nella Costituzione. Voglio essere molto chiara rispetto a quello che è successo in queste settimane e che ha molto a che vedere con l'articolo 51.

La modifica di genere, all'acqua di rose, dell'articolo 51, infatti, non può essere considerata separatamente da quello che sta avvenendo, più in generale, sul terreno della democrazia di genere, rispetto alle opzioni strategiche che la Casa delle libertà sta manifestando ed attuando e che parlano di una cultura misogina e oscurantista, che cerca di chiudere il cerchio e di farla finita con la grande stagione di lotte, di emancipazione e di libertà delle donne.

Non può, per esempio, essere considerata un'altra cosa, rispetto a ciò su cui stiamo discutendo - lo ricordava, anche se con esiti di voto diversi, la collega Bimbi -, la delega che il Governo si è appena attribuito in materia di pari opportunità. Di quali pari opportunità parliamo oggi, inserendo questa formulazione in Costituzione, dopo la concessione di una tale delega che renderà evanescente, fino alla sparizione - basta leggere l'articolo 13 del provvedimento sul riordino del Governo - gli istituti di pari opportunità?

Ma c'è un altro aspetto su cui voglio attirare la vostra attenzione, molto connesso al tema della democrazia di genere, anzi, fondativo, anche se probabilmente molto ostico alle orecchie della maggior parte dei presenti. Parlo del provvedimento di legge sulla procreazione medicalmente assistita. Quel provvedimento ha molto a che fare con il problema della democrazia di genere, ossia dei modi concreti con cui sono costruiti i rapporti tra donne e uomini nella sfera pubblica come in quella privata. Che cosa osta, ancora oggi, a che si manifesti uno scarto nella percezione sociale di fronte ad una rappresentanza ancora così vistosamente oc-

cupata dagli uomini e a che si produca uno scandalo sociale, una rottura positiva, che metta in moto nuovi processi politici e sociali? Tante cose indubbiamente - sarebbe troppo lungo analizzarle in questa sede -, ma vorrei svolgere alcune considerazioni su un aspetto fondamentale di questo blocco, vale a dire il modo aggiuntivo ed influente con cui per le donne si continua a percepire e a rappresentare il diritto all'*habeas corpus*, alla disponibilità di sé, che è perno della democrazia, della cittadinanza e della soggettività civile e politica e dell'autorità morale del soggetto maschile. Diritto dimidiato, senza fondamento, l'*habeas corpus* per le donne, che mima formalmente un diritto storicamente definito, le omologa all'universo dei diritti storicamente definiti dal soggetto maschile. Tutti gli uomini sono uguali, quindi (anche le donne, dunque, lo sarebbero), ma cancella dagli elementi fondativi della cittadinanza e, dunque, della democrazia, il corpo femminile, la simmetria di quel corpo nella sua irriducibile differenza sessuale.

La sessualità, la capacità procreativa e la libertà di disporre del proprio corpo, come sono stati pensati dagli uomini? La sessualità come disposizione del corpo femminile per i maschi; la capacità procreativa come contenitore biologico di discendenza maschile (abbiamo sentito le farneticanti disquisizioni del collega Cè sulla necessità di un pieno riconoscimento del padre per il figlio, il che significa un controllo ferreo sul corpo delle donne); la libertà di disporre del proprio corpo continua ad essere per molti un reato d'opinione.

La donna non è soggetto morale poiché privata della disponibilità soggettiva del proprio corpo. Questo è lo scarto epocale che le donne hanno prodotto con le loro lotte per l'autodeterminazione, per l'aborto e per affermare la responsabilità femminile in materia di sessualità, di procreazione e di scelte di vita.

Sono questi gli aspetti essenziali che fondano la cittadinanza femminile e da cui si deve ripartire per poter produrre nuovi scarti sul terreno della politica, della rap-

presentanza e del ricollocamento di rapporti diversi condivisi, solidali, tra uomini e donne, anche sul terreno della rappresentanza democratica, della gestione democratica e condivisa della cosa pubblica.

Senza questa connessione tra gli aspetti fondamentali della democrazia, della cittadinanza, tutto rischia di diventare ridicolmente influente ed accessorio, compreso il voto che oggi ci accingiamo ad esprimere (*Applausi dei deputati del gruppo di Rifondazione comunista*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Zanella. Ne ha facoltà.

LUANA ZANELLA. Signor Presidente, diversamente dai colleghi del mio gruppo, mi asterrò dal voto. Cercherò, ora, di motivare la distanza che intercorre tra la mia posizione e quella che, già nell'approccio di fondo, ispira e struttura la posizione di molte colleghe e colleghi — sebbene abbiamo ascoltato soltanto voci di donne — e definisce anche la formulazione dell'articolo 51 della Costituzione.

Sull'affermazione, che ritrovo nell'intervento della relatrice, della volontà di rimuovere gli ostacoli che impediscono o scoraggiano l'accesso delle donne nella politica ponendole, di fatto, in una condizione di non parità, non mi sembra ci si sia interrogati fino in fondo. Cosa sono questi ostacoli? Cosa fa ostacolo alla piena partecipazione, alla piena cittadinanza delle donne in un sistema democratico?

Constatiamo che il sistema democratico basato sull'universalismo dei diritti, che mette al centro il soggetto, unico ed astratto, l'individuo appunto, non sopporta, da un certo momento in poi, l'esclusione formale delle donne dalla cittadinanza, in quanto contraddizione nel sistema universalistico. A ciò le costituzioni democratiche occidentali, ma non solo (basti pensare al dibattito sull'Afghanistan), pongono rimedio: in Italia, lo hanno fatto egregiamente le nostre madri e i nostri padri costituenti, ma con quale esito? L'ordine giuridico che ne è uscito cerca, sì, di includere nella soggettività

giuridica tutte le differenze, a partire da quella femminile, riconducendole tutte, però, all'interno del soggetto unico, identico ed imperturbabile, che accompagna lo splendido evolversi del pensiero logico occidentale, frutto — occorre dirlo — della mediazione maschile, che si poneva e si pone come universale. In quest'operazione, la differenza sessuale, da una parte, viene ricondotta ad una delle tante, possibili e secondarie diversità di ordine antropologico, culturale e sociale, dall'altra, viene privata del suo essere significante e della sua possibile significazione.

Il novecento è il secolo in cui, più nitidamente e consapevolmente, le donne affermano con forza e convinzione la propria autonomia nel costruire percorsi e spazi di libertà che, non a caso, chiamiamo libertà femminile, come a dire che la libertà, per una donna, non è la stessa cosa che per un uomo. Il dibattito sulla legge che disciplina la procreazione medicalmente assistita, or ora richiamato ed analizzato dall'onorevole Deiana, lo ha reso evidente: esistono la libertà come diritto assoluto per un uomo e la libertà come diritto relazionale per la donna, a partire dalla relazione inscindibile con la propria creatura, che qui, invece, con la legge approvata da questo ramo del Parlamento, abbiamo voluto scindere, prefigurando un esito pericolosissimo che può arrivare addirittura a mettere il figlio o la figlia, la creatura, contro la madre, come se ci fossero interessi contrapposti e non interessi, bisogni e desideri inscindibili.

La differenza sessuale, quindi, irrompe nella storia e si è affermata e si afferma in modo imprevedibile ed imprevisto, sovvertendo l'ordine sociale, ma anche quello logico del discorso, della soggettività unica del maschile, eretto a misura di tutto.

Basti pensare alla lingua; qui nel resoconto stenografico e sommario, non a caso, leggiamo, accanto al nome dell'onorevole Montecchi, la definizione di relatore. Perché non relatrice? Perché è la grammatica stessa che viene messa a tacere quando rivela una dissonanza, dissonanza che è vissuta evidentemente come una storpiatura, una fastidiosa intrusione

di una soggettività sentita come altra, irriducibile a sé, che si configura come un di meno e scalfisce l'universalismo e l'individualismo astratto che conforma l'ordine giuridico.

Ecco l'ostacolo più potente all'accesso, non solo alle cariche elettive, ma alla cittadinanza piena delle donne. Solo mantenendo aperta questa contraddizione e lavorando, elaborando, è possibile aprire, specie in un momento di crisi della rappresentanza, delle forme della politica, altre tracce di ricerca e di costruzione logica del discorso.

Mi sono sforzata, già nel corso del dibattito in prima lettura, di sottolineare quanto prezioso sia stato il lavoro delle nostre madri costituenti — l'onorevole Deiana l'ha sottolineato di nuovo oggi —, che hanno, di fatto, più di quanto riusciamo a fare ora, salvato e iscritto la differenza sessuale nella Costituzione. Oggi, proprio per garantire la coerenza e l'apparente tenuta del sistema democratico aggiungiamo un altro tassello invece per la sua eliminazione. E così, con questo, tacciamo sulla polemica dura, forte, di fondo, che c'è tra la politica e la pratica delle donne e le forme maschili della politica (ne parlava anche la collega Cima). Non ci si interroga sull'estraneità e sul ritirarsi delle donne dalla politica ufficiale, non si dà dignità alla politica primaria che le donne continuano ad esprimere nello spazio pubblico che, per fortuna, va ben oltre questi nostri luoghi, i luoghi dei riti ufficiali della politica, i luoghi della lotta maschile per il potere e per il primato.

Non dimentichiamo che l'ordine politico della modernità si fonda sull'esclusione delle donne. C'è una sorta di patto sessuale che fonda questo ordine politico, che relega le donne al privato, alla famiglia, a ciò che è fuori dalla *polis*. E, con le donne, tutti i soggetti portatori di differenze ingombranti dalla *polis* vengono esclusi.

Ora, per rimediare a questa contraddizione di fondo, non possiamo pensare di includere anche materialmente, oltre che formalmente, le donne, lasciando l'ordine medesimo integro ed immutato. Qui penso

che dobbiamo riflettere su quella che costituisce l'operazione di finta inclusione, così come veniva sottolineato dalla collega Deiana. Infatti, anche se fosse possibile — e ammettiamo che fosse possibile — trovare degli strumenti efficaci perché l'inclusione possa tecnicamente avvenire, l'inclusione rischierebbe di essere assolutamente insignificante se dentro la *polis* il femminile non venisse simbolicamente significato e rimanesse superfluo, secondario, non fondativo di un altro ordine politico, oltre che sociale. Questo vuol dire prevedere ben altro percorso rispetto a quanto stabilito dall'articolo 51, che porti effettivamente a garantire la tenuta del tessuto democratico, della democrazia e non prescindendo dall'essere due dei soggetti della storia, della vita, della *polis* (*Applausi dei deputati dei gruppi Misto-Verdi-l'Ulivo e di Rifondazione comunista*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Mazzoni. Ne ha facoltà.

ERMINIA MAZZONI. Signor Presidente, non approfitterò a lungo della disponibilità di chi mi ascolta. Intendo soltanto fare una dichiarazione di voto a nome del gruppo dell'UDC che rappresento ed esprimere soddisfazione per la tempistica che questo provvedimento sta tenendo perché, veramente, i tempi sono serrati e questo mi fa gioire. Tra l'altro, proprio i tempi serrati che stiamo seguendo mi impongono di non ripetere un intervento e delle considerazioni che, poco tempo fa, ho già avuto di modo di svolgere in quest'aula e, dunque, di non infliggere un'ulteriore sanzione ai componenti l'Assemblea.

Vorrei soltanto soffermarmi sul punto, che ho sentito ripetere da più parti anche nella seconda lettura, riguardante l'utilità della modifica che stiamo approvando. Ritengo, infatti, che vi sia un contenuto fondamentale nella modifica, seppur lieve, che stiamo apportando alla Costituzione

ed è l'importanza di creare un baluardo, un monito costituzionale all'azione futura del legislatore; tra l'altro è anche un monito morale perché ciò che oggi stiamo facendo nella veste di costituenti, domani dovremo attuarlo nella veste di legislatori ordinari. Sarà una lotta per l'affermazione della nostra coerenza e della nostra serietà politica e legislativa. Dunque, credo sia fondamentale non scrivere una regola per la rivendicazione di una parte nei confronti di un'altra, ma ribadire, con fermezza, principi fortemente iscritti già nella nostra Carta costituzionale: il principio di democrazia, di partecipazione, di uguaglianza.

Dunque, a nome del gruppo dell'UDC, dichiaro, per la seconda volta, voto favorevole a questa proposta di modifica costituzionale non per aderire ad una rivendicazione, non per tacitare una lotta di parte, ma per dare sostegno, in maniera convinta, ad un ideale di libertà e di giustizia che riteniamo di accompagnare con questa modifica costituzionale (*Applausi dei deputati del gruppo dell'UDC (CCD-CDU)*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Castellani. Ne ha facoltà.

CARLA CASTELLANI. Signor Presidente, intervengo per dichiarare il voto favorevole del gruppo di Alleanza nazionale a questo provvedimento di modifica costituzionale dell'articolo 51. La nuova formulazione, infatti è, a mio avviso, un primo, importante ed indispensabile passo per la necessaria copertura costituzionale finalizzata ad adottare i successivi provvedimenti legislativi e non, volti a correggere e colmare gli attuali squilibri della rappresentanza parlamentare femminile. È un disegno di legge costituzionale, quindi, sentito e condiviso dalla gran parte delle donne presenti in questo Parlamento e nel paese, preoccupate per il deficit di democrazia rappresentativa che in Italia ha assunto proporzioni allarmanti e che colloca il nostro paese, addirittura, al sessantanovesimo posto in termini di pre-

senza femminile nelle istituzioni. Per questo mi auguro che il disegno di legge costituzionale venga approvato in tempi rapidi, in seconda lettura, anche nell'altro ramo del Parlamento, aprendo così, finalmente, la strada ad una auspicata e necessaria inversione di tendenza, per una democrazia rappresentativa più compiuta e certamente più rispondente alle esigenze della nostra società.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Raisi. Ne ha facoltà.

ENZO RAISI. Signor Presidente, intervengo a titolo personale per dichiarare, invece, il mio voto contrario.

Ho ascoltato con attenzione l'intervento di molte colleghe che mi sono sembrate ferme, realmente, nella loro posizione di difesa di questa riforma, ad un femminismo ottocentesco che, grazie a Dio, non corrisponde ad una società civile, italiana, molto più evoluta di quanto non sia stata rappresentata in questa sede.

Personalmente credo che le donne in Italia non abbiano bisogno di queste tutele. In Italia le donne hanno conquistato da molto tempo, grazie a Dio, i propri spazi, e non credo che trarranno giovamento da questa modifica. Ritengo piuttosto, questo sì, che purtroppo ci si trovi di fronte ad una riforma... signor Presidente, chiederei ai colleghi un attimo di attenzione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vi prego di liberare l'emicloio. Prego, onorevole Raisi, prosegua il suo intervento.

ENZO RAISI. Ci troviamo invece di fronte ad una riforma propedeutica alla volontà di normare una materia che servirà a salvaguardare una *lobby* di elette ai vari livelli e certamente non credo che ciò faccia onore alle nostre rappresentanti, che hanno conquistato fino ad oggi i propri spazi senza bisogno di forme di autotutela che, peraltro, in altri organismi politici europei, sono state da tempo abbandonate perché considerate di retro-

guardia. Per questo motivo annuncio il mio voto contrario al provvedimento (*Applausi di deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Paoletti Tangheroni. Ne ha facoltà.

PATRIZIA PAOLETTI TANGHERONI. Signor Presidente, onorevole ministra, onorevoli colleghi, già in prima lettura il gruppo di Forza Italia ha espresso, come farà oggi, voto favorevole al disegno di legge costituzionale che prevede la modifica dell'articolo 51 della Costituzione. Questa modifica, signor Presidente, onorevole ministra, onorevoli colleghi, ci pone in linea con la Carta dei diritti dell'Unione europea che, all'articolo 23, stabilisce la parità tra uomini e donne e, soprattutto, l'ammissibilità di azioni positive a favore dei gruppi sottorappresentati. La Carta dell'Unione europea è firmata anche da quei paesi più evoluti cui faceva riferimento il collega che mi ha preceduto.

Con l'approvazione di tale disegno di legge costituzionale anche l'Italia recepisce quanto la IV Conferenza mondiale sulle donne svoltasi a Pechino nel 1995 ha stabilito. Si tratta, dunque, di applicare i principi del *mainstreaming*, ovvero il principio di sostenere una prospettiva di parità alle varie azioni intraprese dalle istituzioni, attraverso quelli che d'ora innanzi nella nostra Costituzione saranno indicati come « appositi provvedimenti ».

Le approfondite discussioni che hanno preceduto l'approvazione del disegno di legge hanno inesorabilmente rimandato — qui mi rivolgo al collega che vedo molto disattento, anche se poc'anzi ha criticato — al confronto politico ideale tra la solidarietà verso gruppi più deboli e le ragioni del merito e delle capacità individuali. L'approvazione della modifica costituzionale proposta non elude il discorso su tale confronto; anzi, trasformando la locuzione « azioni positive » nei termini « appositi provvedimenti » si specificano chiaramente due elementi che, a mio parere, qualificano la norma proposta. In primo luogo,

si sottolinea la natura sicuramente temporanea ed eccezionale dei provvedimenti appositamente indicati; in secondo luogo, la norma sposta il piano delle scelte all'interno del Parlamento, che solo può trovare, di volta in volta, il giusto equilibrio tra uguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale.

Si tratta, allora, di una vera e propria sfida per il legislatore, una sfida complessa, perché occorre trovare tale giusto equilibrio all'interno di uno stesso valore, quello della parità. Consapevole che in questo Parlamento di un uomini e di donne esistono le premesse per raccogliere tale sfida, a nome del gruppo di Forza Italia annuncio che esprimeremo un voto favorevole per l'approvazione del disegno di legge costituzionale (*Applausi dei deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Giulio Conti. Ne ha facoltà.

GIULIO CONTI. Signor Presidente, per il grande rispetto che ho per la donna sono costretto a dissociarmi da questa serie di lamentele intrisa di molta demagogia. Ho sentito definire il Governo maschilista, ho sentito insultare le ragazze che vogliono fare le veline perché sarebbe un fatto disdicevole per il loro futuro da parte di quelle stesse persone che pretendono, invece, di liberalizzare la loro condizione sociale e di elevarla, forse, al grado di deputato, quasi fosse il massimo nella vita.

Ho sentito parlare di donne costrette al focolare: mi pare di trovare in questa sede anche il ministro Prestigiacomo, il ministro Moratti e tanti altri deputati e sottosegretari che, invece, non fanno la calzetta.

Credo che questo discorso sia impregnato da troppa demagogia. Sembra quasi che la donna sia una categoria operaia o sindacale. Una riforma costituzionale che impone le quote come una riserva indiana non è una cosa molto seria (*Applausi dei deputati Angela Napoli e Roberto Menia*). Non so come farete a spartire i collegi

all'interno delle coalizioni e non so con quale criterio si agirà, se per meritocrazia o per diritto sessuale. La politica è una conquista, se è vera questa battaglia. Allora, la donna deve conquistarsi le sue quote facendosi eleggere non ricorrendo a motivi sessuali (*Applausi di deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia*).

ROSY BINDI. Bravi, bravi!

PIERO RUZZANTE. Giù la maschera...!

GIULIO CONTI. Non deve ottenere seggi per carità o per riserva indiana. Deve lavorare politicamente, conquistare i suoi diritti politici ed essere eletta, come sono state elette tante di voi che ora, per demagogia, prospettano questo problema come se fosse una conquista che gli uomini o la società impediscono. Così non è!

Credo che, a questo punto, bisognerebbe prevedere — questa è una provocazione — anche una riserva per gli omosessuali, per coerenza. Il problema è politico, non è anagrafico, non è sessuale e non è costituzionale; semmai, è dovuto alla carenza degli statuti dei partiti, che devono incentivare l'impegno politico del sesso femminile. Non è un problema di categoria, come si vuole fare apparire, ma è solo una grande demagogia dimostrata in quest'aula. A nome dei partiti hanno parlato soltanto deputate di sesso femminile e questo è un atto di grande demagogia confessa (*Applausi di deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia*)!

Ci si vuole prendere in giro e, personalmente, rifiuto questo modo di fare. Hanno parlato soltanto le donne. È la donna che deve respingere la riserva indiana, cara ministra e lo ripeto: è la donna che deve respingerla! Sarebbero dovuti intervenire anche gli uomini, se veramente non vi fosse stato un criterio preconcepito di fare demagogia e sindacalismo sessuale (*Applausi di deputati del gruppo di Alleanza nazionale — Commenti dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo*). Il problema

attiene all'educazione ed all'avviamento alla politica, che devono portare avanti i partiti, le associazioni, i sindacati e tutta la società. Questo è un discorso serio e non questa sequenza di lamentele, che serve soltanto a prendere in giro i cittadini (*Applausi di deputati del gruppo di Alleanza nazionale — Congratulazioni*)!

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Mazzuca Poggiolini. Ne ha facoltà.

CARLA MAZZUCA POGGIOLINI. Signor Presidente, non so, a questo punto, se ridere o piangere: sono molto indecisa (*Commenti dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*)...

ENZO RAISI. Piangi, piangi!

CARLA MAZZUCA POGGIOLINI. Volevo, intanto, rassicurare subito i colleghi di Alleanza nazionale, dicendo che la riforma dell'articolo 51 della Costituzione non parla assolutamente di quote, bensì consente di sbloccare la situazione (*Commenti dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*), facendo ciò che la stessa Costituzione prevede all'articolo 3 con riferimento alla rimozione degli ostacoli all'eguaglianza. Tale riforma dà le gambe alla nostra legislazione per sbloccare questa situazione, perché prevede — questa volta in modo esplicito — all'articolo 51 della Costituzione, che la rimozione degli ostacoli all'eguaglianza si possa effettuare tramite appositi provvedimenti; il che non significa imporre quote, ma è un altro discorso.

In secondo luogo — mi rivolgo all'amica della Lega nord Padania — è chiaramente logico che gli appositi provvedimenti si basino, soprattutto, su situazioni di sostegno sociale alle donne per dar loro il tempo e il modo di potersi occupare maggiormente di politica, ma evidentemente ciò non basta. Infatti, sappiamo perfettamente che i due punti nodali su cui dovranno basarsi gli appositi provvedimenti sono: la gestione dei media, vale a dire delle televisioni e delle radio, soprat-

tutto pubbliche (lo ha detto il presidente Baldassarre quando era membro della Corte costituzionale, audito in Commissione su questo provvedimento, il quale oggi, per fortuna - da questo punto di vista - è presidente della RAI), e la questione dei finanziamenti.

Cari amici di Alleanza nazionale, ma anche amici degli altri gruppi, chi di voi ha veramente speso il 5 per cento dei finanziamenti pubblici ai vostri partiti per ciò per cui la legge vi ha dato tali soldi, cioè per promuovere una maggiore presenza delle donne in politica? I vostri bilanci sono tutti veritieri? Ho veramente forti dubbi in proposito e ciò riguarda tutti i gruppi. Ecco perché un apposito provvedimento dovrà riguardare le sanzioni e la realtà di tali finanziamenti.

Credo che la situazione che oggi viviamo, cioè quelle poche donne qui presenti, sia frutto anche della grande pressione e della battaglia delle donne in tutti i decenni trascorsi. Guai se tali donne venissero avviliti così come lo si vuol fare riducendo gli organismi di parità e riaccorpandoli. Dico ancora una volta alla ministra Prestigiacomo di fare molta attenzione perché senza la battaglia delle donne, senza la forza sociale delle donne, non saremmo qui.

Rivolgo un'ultima raccomandazione agli amici di Alleanza nazionale: per cortesia, compratevi un paio di occhiali e guardatevi attorno (*Commenti dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*)!

ELENA MONTECCHI, *Relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ELENA MONTECCHI, *Relatore*. Signor Presidente, intervengo semplicemente per ringraziare il presidente della Commissione affari costituzionali, i colleghi e le colleghe che in Commissione hanno dato un contributo alla nostra discussione nonché, naturalmente, i colleghi e le colleghe intervenuti in aula.

Vorrei rassicurare, tuttavia, l'onorevole Conti perché in questa sede si è discusso

non di sindacalismo sessuale, come lo ha definito, ma di come funziona la democrazia italiana, di come sono rappresentative le istituzioni. L'onorevole Conti ha avuto il pregio, visti gli entusiasmi, di dire ciò che molti pensano in quest'aula. Però, prima di parlare, probabilmente, è utile documentarsi. Stiamo parlando di un provvedimento che non introduce le quote.

GIULIO CONTI. La prossima volta.

ELENA MONTECCHI, *Relatore*. Stiamo parlando della Costituzione, che è uno strumento delicato, e ne abbiamo parlato con serietà in Commissione ed in aula. Perciò, i commenti da bar lasciamoli al bar (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-Ulivo, della Margherita, DL-Ulivo e Misto-Comunisti italiani*)! Lo dico perché farsi applaudire dicendo che hanno parlato solo donne vuol dire dimenticarsi che si ha libertà di parola in questo Parlamento. Magari avessero parlato più uomini in Commissione ed in aula (*Commenti dei deputati Giulio Conti e Raisi*). Caro collega, calmati, lasciami parlare.

PRESIDENTE. Prego i colleghi di lasciar parlare la relatrice, non vedo ragione di tanta animosità.

ELENA MONTECCHI, *Relatore*. Voglio dire che quando si affrontano i temi della rappresentanza non si può negare il fatto che in questa nazione le donne hanno socialmente raggiunto molti successi. Tuttavia, vi è una preclusione all'accesso alla politica e come tale il tema va affrontato. Con quali strumenti, come? Questo lo deciderà il legislatore, come ha ricordato la collega Paoletti, ma, con questa modifica costituzionale, introduciamo la possibilità di fare tali interventi. Si tratta di una possibilità che è stata negata con una sentenza della Corte costituzionale che si è convenuto fosse rappresentativa più di un sentire maschile che di un atto giusto.

Ecco il motivo del voto che chiediamo su questa modifica che non è - lo ripeto - l'introduzione di categorie protette e

nemmeno il fatto che ci si voglia sottrarre dalle competizioni elettorali. Chi è qui, chi è in molti luoghi, è in grado di combattere alla pari dei colleghi uomini. È naturale, però, che più donne in politica significhi meno uomini in politica (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Strano, mentre stava parlando la relatrice, e non ho motivo di negargli la parola. Ha facoltà di parlare.

NINO STRANO. Presidente Mussi, lei è stato molto cortese, ma in effetti avevo chiesto la parola prima del relatore; la ringrazio comunque per averlo riconosciuto. Intervengo soltanto per dire che Alleanza nazionale, dopo la dichiarazione di voto dell'onorevole Castellani, sembra quasi un partito diviso.

Vorrei pertanto con chiarezza dire che il nostro non è un partito diviso, sotto questi aspetti, dal punto di vista delle gerarchie, bensì è un partito che lascia un'assoluta libertà di espressione su un disegno di legge che mi permetto di condividere — così come parte del nostro gruppo —, in quanto non si tratta di un disegno di legge che ripropone — come detto poc'anzi — temi di veterofemminismo; piuttosto, a nostro avviso, esso ripropone un adeguamento alle normative e agli indirizzi europei. Pensiamo che il problema non sia quello delle quote, bensì quello di prendere atto che nella nostra società (così come nel lavoro), in questi mesi, in questi anni, il « pianeta donna » si afferma continuamente: nell'impresa, nel mondo dell'industria, nel mondo della socialità e della solidarietà. Riteniamo pertanto che anche in politica ciò si debba assolutamente evidenziare, ponendo le condizioni di base perché ciò avvenga; saranno poi la meritocrazia e le qualità degli individui a far emergere chi ce la farà.

Noi, da destra, ci siamo sempre battuti per una società che vuole le pari condizioni di partenza e che vuole che emergano coloro i quali, messi nelle stesse

condizioni di partenza, abbiano le qualità per emergere.

Vorrei completare il mio intervento dicendo che proprio in questi giorni campeggia sui muri di Roma e dell'Italia un manifesto che plaude alla legge *antimobbing*, votata dal consiglio regionale del Lazio. Riteniamo che anche questi siano segnali importanti che partono dal centrodestra e che ripropongono temi importanti per la riqualificazione di una società, nella quale la tutela non deve essere una « riserva indiana », bensì deve rappresentare una garanzia per il rispetto non soltanto della donna ma di tutti, sia nel lavoro sia nella politica (*Applausi di deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Angela Napoli. Ne ha facoltà.

ANGELA NAPOLI. Vi chiedo scusa, ma non posso esimersi da questo intervento che sento di dover fare come donna parlamentare, eletta dalle cittadine e dai cittadini italiani.

Care colleghe e cari colleghi — molti di voi già mi conoscono dalla passata legislatura —, sapete benissimo quale sia il mio reale intendimento sulle pari opportunità e ciò che penso rispetto alla presenza femminile in tutte le istituzioni (non solo nel Parlamento). Però, da donna, non intendo, nella maniera più assoluta, far parte di una categoria protetta, cioè di qualcosa che deve essere valutato solo perché dovuto e non in quanto relativo alle mie qualità di donna.

Colleghe, questa modifica della Costituzione italiana, che viene oggi proposta, non serve assolutamente a nulla, perché non c'è nulla nella Costituzione italiana che vieti l'attuazione delle pari opportunità (*Applausi di deputati del gruppo di Alleanza nazionale*). Questo è, semplicemente, un viatico per forme legislative che, veramente, porterebbero alle quote elettive.

Le quote elettive non le vogliamo, in quanto noi donne dobbiamo essere candidate ed elette perché deve cambiare la

cultura dei partiti, la cultura degli elettrici e degli elettori nei confronti della validità delle donne (*Applausi di deputati del gruppo di Alleanza nazionale e di deputati di Forza Italia e della Lega nord Padania*). Noi, non dobbiamo solo essere candidate, in quanto è l'elettorato, soprattutto quello femminile, che deve capire che siamo presenze importanti e valide. Ma, oggi, non c'è nessuna legge e nessuna parte della Costituzione italiana che vieti la candidatura delle donne. Il problema è l'elezione; il problema è far capire l'importanza, la tenacia, la caparbia, la sincerità, la trasparenza con le quali noi donne agiamo.

Vedete - e mi rivolgo soprattutto alle colleghe parlamentari -, noi siamo già state candidate in contrapposizione agli uomini, ma siamo state elette perché l'elettorato ha avuto fiducia nelle nostre capacità (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*) e, lasciatemi dire, anche perché hanno capito che siamo tenaci e che siamo in grado di rappresentare le istituzioni e le problematiche della nostra nazione.

Ecco perché io, in dissenso dal mio gruppo, su questo tema, esprimerò voto contrario e lo farò proprio con sentimento femminile (*Applausi di deputati del gruppo di Alleanza nazionale*), sapendo anche di voler rappresentare, in questa sede, molte delle donne italiane che la pensano, certamente, come me (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale e di deputati del gruppo di Forza Italia*).

PRESIDENTE. Sono così esaurite le dichiarazioni di voto sul complesso del provvedimento.

(Votazione finale e approvazione di un disegno di legge costituzionale - A.C. 1583-B)

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione finale.

Ricordo che per l'approvazione occorre la maggioranza assoluta dei componenti la Camera.

Indico la votazione nominale finale, mediante procedimento elettronico, sul disegno di legge costituzionale n. 1583-B, di cui si è testé concluso l'esame.

(Segue la votazione).

PIERO RUZZANTE. Ministro, si riconosce in quella maggioranza?

Eliminate il Ministero delle pari opportunità!

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione:

« Modifica dell'articolo 51 della Costituzione » (*approvato dalla Camera e dal Senato in prima deliberazione*) (1583-B):

Presenti	468
Votanti	431
Astenuti	37
Maggioranza assoluta dei componenti della Camera	310
Hanno votato sì	365
Hanno votato no	66

« (La Camera approva con la maggioranza assoluta - Applausi - Vedi votazioni).

PIERO RUZZANTE. Bravi, bravi!

Si riprende la discussione di una mozione (n. 11.611).

PRESIDENTE. Riprendiamo, dunque, la discussione della risoluzione Tacchini al n. 6-00022 dopo la riunione della Giunta per il regolamento.

ANTONIO LEONE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. No ha facoltà.

ANTONIO LEONE. Signor Presidente, chiedo la votazione per parti separate, nel senso di votare prima il testo della risoluzione, ed occorrenza dell'inciso, e nel regolamento attuativo del decreto legislativo n. 153 del 17 maggio 1999 in linea con l'ordine del giorno n. 9/1988/162 appon-

La legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1

“Modifica dell'articolo 51 della Costituzione”

Art. 1

1. All'articolo 51, primo comma, della Costituzione, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

La legge 23 novembre 2012, n. 215

“Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni”

Art. 1

Modifica all'articolo 6 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di statuti comunali e provinciali

1. Al comma 3 dell'articolo 6 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la parola: «promuovere» è sostituita dalla seguente: «garantire» e dopo le parole: «organi collegiali» sono inserite le seguenti: «non elettivi».

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge gli enti locali adeguano i propri statuti e regolamenti alle disposizioni del comma 3 dell'articolo 6 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dal comma 1 del presente articolo.

Art. 2

Parità di accesso alle cariche elettive e agli organi esecutivi dei comuni e delle province

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 17, comma 5, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Le modalità di elezione dei consigli circoscrizionali e la nomina o la designazione dei componenti degli organi esecutivi sono comunque disciplinate in modo da garantire il rispetto del principio della parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive, secondo le disposizioni dell'articolo 73, commi 1 e 3, e agli uffici pubblici»;

b) all'articolo 46, comma 2, dopo la parola: «nominano» sono inserite le seguenti: «, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi,»;

c) all'articolo 71:

1) dopo il comma 3 è inserito il seguente: «3-bis. Nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi»;

2) al comma 5 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, ciascun elettore può esprimere, nelle apposite righe stampate sotto il medesimo contrassegno, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome di non più di due candidati compresi nella lista collegata al candidato alla carica di sindaco prescelto. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza»;

d) all'articolo 73:

1) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi»;

2) al comma 3, il secondo periodo è sostituito dai seguenti: «Ciascun elettore può altresì esprimere,

nelle apposite righe stampate sotto il medesimo contrassegno, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome di non più di due candidati compresi nella lista da lui votata. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza».

2. Al testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 30, al primo comma:

1) la lettera d-bis) è sostituita dalla seguente: «d-bis) verifica che nelle liste dei candidati, per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia rispettata la previsione contenuta nel comma 3-bis dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In caso contrario, riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista. La riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima»;

2) alla lettera e) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «in modo da assicurare il rispetto della previsione contenuta nel comma 3-bis dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»;

b) all'articolo 33, al primo comma:

1) la lettera d-bis) è sostituita dalla seguente: «d-bis) verifica che nelle liste dei candidati sia rispettata la previsione contenuta nel comma 1 dell'articolo 73 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. In caso contrario, riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto del citato comma 1 dell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni. Qualora la lista, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto, ricusa la lista»;

2) alla lettera e) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «in modo da assicurare il rispetto della previsione contenuta nel comma 1 dell'articolo 73 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni».

3. All'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, dopo la parola: «nomina,» sono inserite le seguenti: «nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi,».

Art. 3

Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, in materia di accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali

1. Al comma 1 dell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«c-bis) promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive».

Art. 4

Modifica all'articolo 1 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in materia di parità di accesso ai mezzi di comunicazione nella campagna elettorale

1. All'articolo 1 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«2-bis. Ai fini dell'applicazione della presente legge, i mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di cui all'articolo 51, primo

comma, della Costituzione, per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini».

Art. 5

Modifiche all'articolo 57 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di pari opportunità

1. All'articolo 57 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera a) del comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità superiore qualora la cifra decimale sia pari o superiore a 0,5 e all'unità inferiore qualora la cifra decimale sia inferiore a 0,5»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. L'atto di nomina della commissione di concorso è inviato, entro tre giorni, alla consigliera o al consigliere di parità nazionale ovvero regionale, in base all'ambito territoriale dell'amministrazione che ha bandito il concorso, che, qualora ravvisi la violazione delle disposizioni contenute nel comma 1, lettera a), diffida l'amministrazione a rimuoverla entro il termine massimo di trenta giorni. In caso di inottemperanza alla diffida, la consigliera o il consigliere di parità procedente propone, entro i successivi quindici giorni, ricorso ai sensi dell'articolo 37, comma 4, del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e successive modificazioni; si applica il comma 5 del citato articolo 37 del codice di cui al decreto legislativo n. 198 del 2006, e successive modificazioni. Il mancato invio dell'atto di nomina della commissione di concorso alla consigliera o al consigliere di parità comporta responsabilità del dirigente responsabile del procedimento, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi».

La legge 7 aprile 2014, n. 56

“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”

Art. 1

(omissis)

25. Il consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana. Sono eleggibili a consigliere metropolitano i sindaci e i consiglieri comunali in carica. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano.

26. L'elezione avviene sulla base di liste concorrenti, composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri da eleggere e comunque non superiore al numero dei consiglieri da eleggere, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto.

27. Nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento del numero dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi. In caso contrario, l'ufficio elettorale di cui al comma 29 riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al sesso più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto della disposizione di cui al primo periodo. La lista che, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto dal comma 26 è inammissibile.

(omissis)

38. A parità di cifra individuale ponderata, è proclamato eletto il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti della lista; in caso di ulteriore parità, è proclamato eletto il candidato più giovane.

(omissis)

69. Il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia. Sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere provinciale.

70. L'elezione avviene sulla base di liste, composte da un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore alla metà degli stessi, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto.

71. Nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento del numero dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi. In caso contrario, l'ufficio elettorale riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al sesso più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto della disposizione di cui al primo periodo. La lista che, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto dal comma 70 è inammissibile.

(omissis)

137. Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico.

(omissis)

La legge 22 aprile 2014, n. 65

“Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante norme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, in materia di garanzie per la rappresentanza di genere, e relative disposizioni transitorie inerenti alle elezioni da svolgere nell'anno 2014”

Art. 1

Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, in materia di rappresentanza di genere, e relative norme transitorie

1. Nelle prime elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia successive alla data di entrata in vigore della presente legge, nel caso di tre preferenze espresse, ai sensi dell'articolo 14, primo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della terza preferenza.

2. Alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 12, ottavo comma, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «All'atto della presentazione, in ciascuna lista i candidati dello stesso sesso non possono eccedere la metà, con arrotondamento all'unità. Nell'ordine di lista, i primi due candidati devono essere di sesso diverso»;

b) all'articolo 13, primo comma, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: «Verifica che nelle liste dei candidati sia rispettato quanto prescritto dall'articolo 12, ottavo comma, secondo periodo. In caso contrario, riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto della medesima disposizione. Quando la lista, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore al minimo prescritto, ricusa la lista. Verifica altresì che nelle liste dei candidati sia rispettato quanto prescritto dall'articolo 12, ottavo comma, terzo periodo. In caso contrario, modifica di conseguenza l'ordine di lista, collocando dopo il primo candidato quello successivo di sesso diverso»;

c) all'articolo 14, il primo comma è sostituito dal seguente:

«L'elettore può esprimere fino a tre preferenze. Nel caso di più preferenze espresse, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza».

3. Le modificazioni alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, di cui al comma 2, si applicano per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia successive a quelle di cui al comma 1.

Art. 2

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La legge 15 febbraio 2016, n. 20

“Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali”

Art. 1

Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, in materia di accesso alle candidature per le elezioni dei consigli regionali

1. Al comma 1 dell'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, la lettera c-bis) è sostituita dalla seguente:

«c-bis) promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, disponendo che:

1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima;

2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale;

3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale».

(omissis)

La legge 3 novembre 2017, n. 165

**“Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali”**

Art. 1

Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati

(omissis)

10. All'articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:

(omissis)

d) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. In ogni collegio plurinominali ciascuna lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico. Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominali e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinominali; in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro. A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere»;

e) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3.1. Nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. L'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di quanto previsto dal presente comma, in sede di verifica dei requisiti di cui all'articolo 22, primo comma, numero 6-bis)».

(omissis)

Art. 2

Modifiche al sistema di elezione del Senato della Repubblica

(omissis)

3. All'articolo 9 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, sono apportate le seguenti modificazioni:

(omissis)

c) il comma 4 è sostituito dai seguenti:

«4. In ogni collegio plurinominali ciascuna lista, all'atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico. Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominali

e non può essere superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinominali. In ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro; nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la lista è composta da un solo candidato. A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere.

4-bis. Nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali della regione, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello regionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. L'Ufficio elettorale regionale assicura il rispetto di quanto previsto dal presente comma, in sede di verifica dei requisiti di cui all'articolo 22, primo comma, numeri 3), 4) e 5), del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361».

(omissis)

N. 62

SENTENZA 25 GENNAIO 2022

Deposito in cancelleria: 10 marzo 2022

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale»

1ª serie speciale, n. 11 del 16 marzo 2022

Pres. AMATO - Rel. de PRETIS

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Diritti inviolabili o fondamentali - In genere - Tutela - Assenza di soluzione a "rime obbligate" - Ammissibilità della questione, laddove siano presenti nell'ordinamento una o più soluzioni costituzionalmente adeguate.

Elezioni - In genere - Parità di genere - Attuazione e difesa del principio - Soluzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore - Limiti - Necessità di una disciplina che sia coerente con le finalità perseguite e non manifestamente irragionevole - Possibile intervento della Corte costituzionale in presenza di soluzione costituzionalmente adeguata (nel caso di specie: illegittimità costituzionale in parte qua del combinato disposto delle norme sull'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, laddove non prevede l'esclusione delle liste elettorali prive della necessaria rappresentanza di entrambi i generi, come previsto nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti).

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 71, comma 3-bis; decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e).
- Costituzione, artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Giuliano AMATO, Presidente; Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Giudici.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), promosso dal Consiglio di Stato, sezione terza, nel procedimento vertente tra A. F. e altro e il Comune di Castello del Matese e altri, con ordinanza del 4 giugno 2021, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di A. F. e L. D.L., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Federico Maurizio Ricciardi per A. F. e L. D.L. e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.— Con ordinanza del 4 giugno 2021, iscritta al n. 130 del registro ordinanze 2021, il Consiglio di Stato, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

L'art. 71 t.u. enti locali disciplina l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti. Il suo comma 3-bis, inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 1), della legge 23 novembre 2012, n. 215 (Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni), prevede quanto segue: «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i

sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi».

Il giudice a quo dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione «nella parte in cui non prevede la necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti».

L'art. 30 del d.P.R. n. 570 del 1960 disciplina i compiti spettanti alla «Commissione elettorale mandamentale» dopo la presentazione delle candidature nei comuni sino a 10.000 abitanti, nell'ambito del procedimento preparatorio alle elezioni dei consigli comunali. In particolare, la lettera d-bis) censurata – dapprima inserita dall'art. 4, comma 1, della legge 15 ottobre 1993, n. 415 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81, sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale) e successivamente così sostituita dall'art. 2, comma 2, lettera a), numero 1), della legge n. 215 del 2012 – prevede che, entro il giorno successivo a quello della presentazione delle candidature la Commissione: «verifica che nelle liste dei candidati, per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia rispettata la previsione contenuta nel comma 3-bis dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In caso contrario, riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista. La riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima»; mentre la lettera e), modificata dall'art. 2, comma 2, lettera a), numero 2, della legge n. 215 del 2012, prevede che la medesima Commissione «ricusa le liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto e riduce quelle che contengono un numero di candidati superiore al massimo consentito, cancellando gli ultimi nomi in modo da assicurare il rispetto della previsione contenuta nel comma 3-bis» dell'art. 71 t.u. enti locali.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale di questa disposizione «nella parte in cui esclude dal regime sanzionatorio sub specie "esclusione della lista" [...] le liste elettorali presentate in violazione della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi in riferimento ai comuni con meno di 5.000 abitanti».

Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU, firmato a Roma il 4 novembre 2000.

1.1.– L'incidente di costituzionalità è sorto nel corso del giudizio d'appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania n. 6185 del 16 dicembre 2020, che ha respinto il ricorso proposto da A. F. e L. D.L. nella qualità di

elettori e componenti di una lista elettorale denominata «Castello Unita», partecipante alle elezioni tenutesi il 21 e 22 settembre 2020 per il rinnovo del consiglio comunale di Castello del Matese, comune con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

I ricorrenti, sull'assunto che la sottocommissione elettorale circondariale, decidendo il loro reclamo, avrebbe illegittimamente negato la ricusazione dell'unica lista concorrente denominata «Le Due Torri», in quanto composta senza candidature femminili, avevano chiesto l'annullamento dei provvedimenti di convalida e di proclamazione degli eletti, la rettifica dei risultati elettorali e l'assegnazione agli stessi ricorrenti, quali secondo e terzo dei non eletti, dei seggi ottenuti da tale lista concorrente.

Il TAR Campania, nel respingere il ricorso, ha ritenuto che l'art. 2, comma 1, lettera c), numero 1), della legge n. 215 del 2012, recante modifiche al t.u. enti locali e al d.P.R. n. 570 del 1960, pur prevedendo il controllo e il diretto intervento delle commissioni elettorali circondariali a garanzia della rappresentanza di entrambi i sessi anche nelle liste dei candidati relative ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non appresterebbe tuttavia misure sanzionatorie a carico delle liste che non assicurino tale rappresentanza. A suo giudizio, inoltre, non è possibile interpretare in via analogica le disposizioni sulla parità di genere previste per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, per il carattere speciale della disciplina elettorale.

1.2.- Il rimettente osserva, in primo luogo, che l'attuale quadro normativo prevede «tre livelli di tutela» della parità di genere nelle elezioni dei consigli comunali, diversamente operanti a seconda del numero degli abitanti del comune.

Il livello «massimo» riguarderebbe i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, per i quali operano «due differenti meccanismi, uno di riduzione e l'altro di esclusione» delle liste. La regola secondo cui «nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi» (art. 73, comma 1, t.u. enti locali, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera d, numero 1, della legge n. 215 del 2012) è presidiata dall'art. 33, primo comma, lettera d-bis), del d.P.R. n. 570 del 1960 (lettera così sostituita dall'art. 2, comma 2, lettera b, numero 1, della legge n. 215 del 2012), in base al quale la commissione elettorale mandamentale «riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto del [...] comma 1 dell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni». Qualora poi «la lista, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, contenga un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto», essa viene ricusata (art. 33, primo comma, lettera d-bis).

Un livello «intermedio» di tutela opererebbe invece per i comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti. Anche in questo caso «nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi» (art. 71, comma 3-bis, secondo periodo, t.u. enti locali), ma il rimedio al superamento del limite è costituito solo dalla riduzione delle liste mediante cancellazione dei nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi, procedendo dall'ultimo dei candidati. Non è invece prevista la ricusazione, stabilendosi che «[l]a riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per

l'ammissione della lista medesima» (art. 30, primo comma, lettera d-bis, del d.P.R. n. 570 del 1960).

Infine, per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, l'unica previsione di riequilibrio di genere sarebbe quella contenuta nell'art. 71, comma 3-bis, primo periodo, t.u. enti locali, secondo cui «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi». Secondo il rimettente, «la rubrica della norma "elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti" consente con certezza di estendere la sua efficacia ai Comuni che presentino tale densità anagrafica e tuttavia non è prevista dalla vigente normativa alcuna misura sanzionatoria a carico delle liste che non assicurino la rappresentanza di entrambi i sessi».

1.3.- Dopo avere così ricostruito il quadro normativo, il rimettente osserva, quanto alla rilevanza, che il giudizio a quo non potrebbe essere definito senza applicare l'art. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali, come inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 1), della legge n. 215 del 2012. La sua applicazione – e quindi il «mancato obbligo di rappresentatività di entrambi i generi nelle liste elettorali in Comuni con meno di 5.000 abitanti e [dalla] contestuale assenza di meccanismi sanzionatori e deterrenti contro la violazione del principio della parità di genere» – comporterebbe il rigetto dell'appello. L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale nei termini posti dallo stesso giudice a quo imporrebbe invece l'esclusione della lista «Le due Torri», l'annullamento del risultato elettorale e la proclamazione degli appellanti quali consiglieri comunali.

Il rimettente esclude la possibilità di interpretare le disposizioni censurate in senso costituzionalmente orientato. In particolare, il citato art. 71, comma 3-bis, non potrebbe essere interpretato nel senso che «la presenza obbligatoria di persone appartenenti ad entrambi i sessi [sarebbe] prescritta per tutti i Comuni, a prescindere dal numero di abitanti ma, nei Comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, tale presenza non [potrebbe] essere rappresentata in misura superiore ai 2/3», con la conseguenza che, ragionando a contrario, per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti la presenza di entrambi i generi dovrebbe essere assicurata «senza che venga in rilievo un limite minimo né massimo».

Questa interpretazione contrasterebbe, sia con il dato letterale, sia con quello sistematico del censurato comma 3-bis. Nonostante nel suo incipit la disposizione sembri disporre un obbligo generalizzato di rappresentanza di entrambi i sessi a prescindere dal numero degli abitanti del comune, nella sua seconda parte «non risponde al canone di generalità» e prevede una riserva di quote solo nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti. Questa conclusione troverebbe conferma, sul piano sistematico, sia nell'art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960, anch'esso oggetto di censura, che predispone «misure sanzionatorie» solo in riferimento ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia nell'art. 71, comma 5, t.u. enti locali, che prevede la «doppia preferenza di genere» quale ulteriore misura di riequilibrio tra i sessi, ma sempre nei soli comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti.

Il rimettente esclude altresì che possa essere applicata in via analogica la disciplina relativa ai «Comuni più grandi», in quanto il legislatore, «pur dopo avere espressamente previsto l'obbligo di assicurare la parità di genere nelle elezioni di qualsiasi Comune,

[avrebbe] chiaramente e volutamente omissivo di disciplinare le conseguenze della violazione di tale obbligo nei Comuni più piccoli», sicché un'estensione analogica «equivarrebbe ad un'attività di creazione legislativa». In tale senso deporrebbero anche i lavori preparatori della legge n. 215 del 2012 (è citato un «Dossier studi n. 376/12», che circoscriverebbe la portata applicativa di tale legge ai «Comuni con popolazione pari o superiore a 5.000 abitanti») e una circolare del Ministero dell'interno.

Non sarebbe percorribile, infine, neppure la via della disapplicazione delle norme censurate per contrasto con l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Si tratterebbe infatti di un parametro privo di «efficacia immediata e diretta, quanto meno con riferimento alla legislazione promozionale», essendo rimessa al legislatore nazionale la scelta degli strumenti per l'affermazione del principio di parità.

1.4. – Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo ricorda la giurisprudenza costituzionale e sovranazionale in materia elettorale – materia in cui l'ampia discrezionalità del legislatore è sindacabile entro margini ridotti da questa Corte, che la potrebbe scrutinare sotto il profilo della proporzionalità – e lamenta innanzitutto il contrasto con l'art. 51, primo comma, Cost. Di esso è invocata la natura precettiva, e non meramente programmatica, quanto alla necessità di predisporre misure dirette a colmare le disuguaglianze di genere nella partecipazione politica, anche al fine di assicurare pieno riconoscimento a un diritto politico fondamentale con i caratteri dell'inviolabilità ai sensi dell'art. 2 Cost.

Dopo avere descritto gli interventi normativi succedutisi nel tempo a favore della parità di genere, con particolare riguardo alle «azioni positive» previste all'art. 42, comma 1, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246), il rimettente osserva che la normativa adottata a vari livelli in materia elettorale, ivi compresa la legge n. 215 del 2012, si sarebbe concentrata sul sistema delle «quote». Solo per le elezioni comunali permanerebbe una differenziazione di regime in ragione delle diverse dimensioni dei comuni, tale per cui in quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti opererebbe unicamente il vincolo di una generica rappresentanza di entrambi i sessi. E ciò, nonostante che i «contesti aggregativi di modeste dimensioni [...] rappresentino dei centri propulsivi di assoluta importanza nella vita del Paese», come dimostra il fatto che, secondo dati statistici (è citato un rapporto dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani – ANCI – del 5 luglio 2019, intitolato «Atlante dei piccoli comuni») essi corrispondono a oltre i due terzi del numero totale dei comuni italiani e vi risiedono quasi dieci milioni di persone.

La diversità di trattamento riservata ai comuni minori non sarebbe giustificata dalla presunta difficoltà di individuare donne candidate in contesti abitativi di piccole dimensioni, considerato che non vi è un obbligo di candidare persone residenti nello stesso comune e che comunque eventuali difficoltà derivanti dalla «carenza demografica» prescindono dal genere dei candidati.

L'assenza per tali comuni di un meccanismo sanzionatorio del mancato rispetto del vincolo neutralizzerebbe l'intervento di promozione, impedendo un'effettiva

realizzazione della parità di genere. La ratio della legge n. 215 del 2012, diretta a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione all'organizzazione politica, sarebbe infatti svuotata dalla mancata previsione di misure di tutela proprio nelle realtà demograficamente più svantaggiate, «in cui è oggettivamente più difficile valorizzare il patrimonio umano e professionale delle donne».

La mancata previsione dell'obbligo di «liste miste» nei comuni con meno di 5.000 abitanti renderebbe, inoltre, di fatto inapplicabile in essi l'art. 6, comma 3, t.u. enti locali, secondo cui «[g]li statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per garantire [...] la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti».

1.4.1.– Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost. (che costituirebbe un «prius logico-giuridico dell'art. 51 Cost.»), il rimettente ritiene irragionevole che non sia previsto «alcun vincolo nella formazione delle liste elettorali nei Comuni fino a 5.000 abitanti» e che gli aspiranti candidati restino privati «di ogni forma di tutela avverso le violazioni del principio di parità di genere nelle competizioni elettorali, principio che [...] è stato per essi espressamente affermato dallo stesso legislatore».

Oggetto di censura non sarebbe, dunque, la scelta «di articolare discipline diverse che teng[a]no conto delle dimensioni dei Comuni», ma quella di «non avere dato concretezza al principio di parità di genere». Predisponendo regimi di tutela differenziati, il legislatore avrebbe introdotto un'ingiustificata disparità di trattamento quanto all'esercizio del diritto inviolabile di elettorato passivo. Escludere dall'ambito di applicazione del principio di parità milioni di cittadine per il solo fatto di vivere in comuni di piccole dimensioni, inoltre, non sarebbe razionale, non essendovi alcuna evidenza statistica, sociologica o scientifica che dimostri l'inutilità di un intervento di riequilibrio delle rappresentanze di genere in tali realtà.

Analoghe considerazioni varrebbero, secondo il giudice a quo, quanto alla violazione del divieto di discriminazione contenuto all'art. 14 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. n. 12 CEDU, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ad avviso del rimettente la discriminazione si realizzerebbe su due piani: per un verso tra il genere maschile (storicamente più rappresentato) e quello femminile; per l'altro, all'interno dello stesso genere femminile, a seconda che si tratti di comuni con più di 5.000 abitanti, in cui sarebbe assicurata la presenza di candidati di entrambi i sessi, e comuni con numero inferiore di abitanti, in cui le donne rischiano di rimanere completamente escluse dalla vita politica. Il vulnus coinvolgerebbe inoltre lo stesso principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

1.4.2.– Secondo il rimettente, infine, tutti gli argomenti svolti con riguardo all'art. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali, varrebbero «in maniera speculare» anche per l'art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960.

2.– Con memoria depositata il 28 settembre 2021 si sono costituiti in giudizio A. F. e L. D.L., appellanti nel processo principale, che hanno chiesto l'accoglimento delle questioni.

2.1.- L'art. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali avrebbe natura precettiva e non programmatica e richiederebbe la necessaria presenza di candidati di entrambi i sessi anche per i piccoli comuni – ancorché non ne sia prescritto un numero determinato o una percentuale minima – con la conseguenza che la sua violazione comporterebbe l'automatica ricusazione della lista, ai sensi dell'art. 30, primo comma, lettera e), del d.P.R. n. 570 del 1960. Ciò sarebbe in linea, sia con il dato letterale del primo periodo del citato comma 3-bis, ove è usata la formula imperativa «è assicurata», sia con la ratio della legge n. 215 del 2012 di garantire anche per i comuni minori la parità di genere nelle candidature.

Nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, dunque, l'applicazione dei «canoni» di ragionevolezza e di proporzionalità dovrebbe condurre l'interprete – in mancanza di un'espressa prescrizione ex lege di quote, non imposta dall'art. 51 Cost. – a ritenere «imprescindibile [...] la presenza di almeno un cittadino dell'altro sesso (oltre al Sindaco che non fa parte della lista)», corrispondendo ciò a una valutazione operata dal legislatore tenuto conto della «eterogeneità degli enti in virtù del numero e dell'estensione territoriale». Pur non stabilendo quote rigide, l'art. 71, comma 3-bis, introdurrebbe comunque un limite conformativo alla composizione delle liste nei piccoli comuni, il cui mancato rispetto determinerebbe l'illegittimità dell'ammissione delle liste stesse.

La natura precettiva della disposizione troverebbe conferma in altre norme sull'accesso alle cariche pubbliche, quali gli artt. 6, comma 3, e 46, comma 3, t.u. enti locali. In base alla prima gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per «garantire» (in luogo di «promuovere», come si leggeva nel testo previgente) la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti. La seconda prescrive che la nomina da parte del sindaco o del presidente della provincia dei membri della giunta avvenga «nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi».

In attuazione del principio di cui all'art. 51 Cost., pertanto, il legislatore sarebbe stato comunque tenuto a prevedere nel testo dell'art. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali, un numero minimo o una percentuale di candidati dell'altro sesso anche per le liste relative ai comuni con meno di 5.000 abitanti, al fine di evitare o contrastare fenomeni elusivi della parità di genere e fugare le incertezze interpretative. A fronte della censurata omissione, le parti ritengono che spetti a questa Corte identificare con efficacia erga omnes, all'esito di un bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti, la soluzione più adeguata.

3.- Con atto depositato il 5 ottobre 2021 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità e in subordine per la non fondatezza delle questioni.

3.1.- L'inammissibilità deriva dal fatto che il rimettente chiede alla Corte di introdurre con sentenza una «sanzione» che può essere prevista solo dalla legge. L'intervento non potrebbe comunque avere efficacia retroattiva e di conseguenza non sarebbe applicabile nel giudizio a quo.

3.2.– Le questioni non sarebbero comunque fondate, in quanto la scelta di non prevedere, nei comuni con meno di 5.000 abitanti, quote di candidati di uno dei due generi, né sanzioni in caso di mancato rispetto della rappresentanza di entrambi i sessi tra i candidati, costituirebbe il risultato della precisa volontà del legislatore, desumibile dai lavori preparatori, di tenere conto della difficoltà di garantire tale rappresentanza nei comuni più piccoli. Lo stesso legislatore avrebbe quindi ragionevolmente valutato le caratteristiche socio-demografiche dei comuni italiani e conciliato il principio della parità di genere con i principi – non inferiori per rango costituzionale – della partecipazione democratica e del pieno collegamento dei rappresentanti politici con il territorio. Né il rimettente avrebbe allegato elementi idonei a smentire il dato demografico emergente dai lavori preparatori della legge n. 215 del 2012, che giustifica la diversità di regime giuridico.

Pur essendo vero, inoltre, che la normativa elettorale non impone di candidare residenti nel comune, la possibile carenza di candidati dell'uno o dell'altro sesso nelle comunità di piccole dimensioni potrebbe condurre, in presenza di un vincolo numerico o per quote, a candidature slegate o poco legate al territorio dell'ente amministrato, con un rischio di deficit di rappresentatività delle liste. Soprattutto nelle piccole comunità, dunque, il bilanciamento degli interessi in gioco deve tradursi in un meccanismo di maggiore flessibilità, che esprima un punto di equilibrio tra l'accesso alle cariche elettive nel rispetto della parità di genere e la maggiore rappresentatività possibile dei territori.

L'interveniente osserva poi che le donne rappresentano attualmente circa il trenta per cento dei componenti dei consigli comunali nei comuni con meno di 5.000 abitanti, avvicinandosi alla quota di un terzo prevista per i comuni con popolazione superiore, a dimostrazione dell'effettività del principio della parità di genere anche in mancanza di una specifica sanzione.

La violazione dell'obbligo di rappresentanza di entrambi i generi nelle liste non sarebbe comunque priva di sanzione, operando la sanzione politica, consistente nella possibilità per gli elettori di non premiare le liste che non si conformano al principio di parità di genere.

3.3.– Secondo l'Avvocatura, in definitiva, le questioni sollevate sarebbero astratte e la loro soluzione implicherebbe un sindacato inammissibilmente invasivo della discrezionalità del legislatore.

4.– A. F. e L. D.L. hanno depositato il 27 dicembre 2021 una memoria illustrativa, in cui in particolare replicano all'eccezione di inammissibilità sollevata dall'interveniente, osservando che «la sanzione è implicitamente connaturata all'intento del legislatore di assicurare la presenza di entrambi i sessi nella composizione della/e lista/e indipendentemente dal numero degli abitanti» e che la rimessione alla Corte mira a «cristallizzare nel dettato di legge (con effetto ex tunc proprio delle sentenze di incostituzionalità) il numero minimo necessario di candidati dell'altro genere (recte: almeno uno) per i piccoli comuni». Nel merito vengono ribaditi gli argomenti svolti nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione terza, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e dell'art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

La prima disposizione censurata disciplina l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti. Il suo comma 3-bis, inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 1), della legge 23 novembre 2012, n. 215 (Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni), prevede quanto segue: «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi». Essa è censurata «nella parte in cui non prevede la necessaria rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti».

Oggetto della seconda disposizione censurata sono i compiti spettanti alla «Commissione elettorale mandamentale» dopo la presentazione delle candidature nei comuni sino a 10.000 abitanti, nell'ambito del procedimento preparatorio alle elezioni dei consigli comunali. In particolare, l'art. 30 del d.P.R. n. 570 del 1960, al primo comma, prevede che, entro il giorno successivo a quello della presentazione delle candidature, tale Commissione: «d-bis) verifica che nelle liste dei candidati, per le elezioni nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia rispettata la previsione contenuta nel comma 3-bis dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In caso contrario, riduce la lista cancellando i nomi dei candidati appartenenti al genere rappresentato in misura eccedente i due terzi dei candidati, procedendo in tal caso dall'ultimo della lista. La riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima» (lettera inserita dall'art. 4, comma 1, della legge 15 ottobre 1993, n. 415, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81, sull'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale» e successivamente così sostituita dall'art. 2, comma 2, lettera a, numero 1, della legge n. 215 del 2012); «e) ricusa le liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto e riduce quelle che contengono un numero di candidati superiore al massimo consentito, cancellando gli ultimi nomi in modo da assicurare il rispetto della previsione contenuta nel comma 3-bis dell'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.

267» (lettera così modificata dall'art. 2, comma 2, lettera a, numero 2, della legge n. 215 del 2012).

Questa seconda disposizione è censurata, simmetricamente alla prima, «nella parte in cui esclude dal regime sanzionatorio sub specie "esclusione della lista" [...] le liste elettorali presentate in violazione della necessaria rappresentatività di entrambi i sessi in riferimento ai comuni con meno di 5.000 abitanti».

Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU, firmato a Roma il 4 novembre 2000.

1.1. – L'incidente di costituzionalità è sorto nel corso del giudizio d'appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania che ha respinto il ricorso proposto da A. F. e L. D. L. nella qualità di elettori e componenti di una lista elettorale partecipante alle elezioni tenutesi il 21 e 22 settembre 2020 per il rinnovo del consiglio comunale di Castello del Matese, comune con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Nel giudizio di primo grado, i ricorrenti, sull'assunto che la sottocommissione elettorale circondariale, decidendo il loro reclamo, avrebbe illegittimamente negato la ricusazione dell'unica lista concorrente, in quanto composta da sette candidati tutti di sesso maschile, avevano chiesto l'annullamento dei provvedimenti di convalida e di proclamazione degli eletti, la rettifica dei risultati elettorali e l'assegnazione agli stessi ricorrenti, quali secondo e terzo dei non eletti, dei seggi ottenuti da tale lista concorrente.

1.2. – Secondo il rimettente, pur godendo il legislatore di ampia discrezionalità nella materia elettorale, la scelta compiuta con le disposizioni in esame supererebbe i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, giacché essa sarebbe incoerente con le finalità proprie della normativa cui pertiene e opererebbe un non corretto bilanciamento degli interessi in gioco, non idoneo a promuovere la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive. Né la scelta legislativa potrebbe trovare giustificazione nella presunta difficoltà di individuare donne candidate in contesti abitativi di piccole dimensioni, posto che non vi è un obbligo di candidare persone residenti nel comune interessato dalla competizione elettorale e che, comunque, eventuali difficoltà a formare liste derivanti dalla «carezza demografica» prescinderebbero dal genere dei candidati.

Di conseguenza, sarebbe violato innanzitutto l'art. 51, primo comma, Cost., che impegna il legislatore a predisporre misure dirette a colmare le disuguaglianze di genere nella partecipazione politica, anche al fine di assicurare pieno riconoscimento a un diritto politico fondamentale con i caratteri dell'inviolabilità ai sensi dell'art. 2 Cost.

Sarebbe violato inoltre l'art. 3, secondo comma, Cost., sia per la già indicata irragionevolezza e la sproporzione della scelta legislativa, sia perché solo per le elezioni comunali permanerebbe una differenziazione di regime in ragione delle diverse dimensioni dei comuni, tale per cui in quelli con meno di 5.000 abitanti opererebbe unicamente il vincolo di una generica «rappresentanza di entrambi i sessi», e ciò,

nonostante la rilevante consistenza complessiva e l'importanza dei comuni di piccole dimensioni. L'assenza poi di un meccanismo sanzionatorio della mancata rappresentanza di uno dei due sessi impedirebbe l'effettiva realizzazione della parità di genere in contrasto con la ratio della stessa legge n. 215 del 2012, funzionale a sua volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la piena partecipazione di tutti all'organizzazione politica.

Oggetto di censura, più precisamente, non sarebbe la scelta di differenziare a seconda delle dimensioni dei comuni, ma quella di non avere dato concretezza al principio di parità di genere. Pur ragionevolmente predisponendo regimi di tutela differenziati a seconda delle dimensioni del comune, il legislatore avrebbe escluso del tutto dall'ambito di applicazione del principio di parità milioni di cittadine «per il solo fatto di vivere in aree urbane a bassa densità demografica», e ciò irragionevolmente, stante che nessuna evidenza statistica, sociologica o scientifica dimostrerebbe l'inutilità di un intervento di riequilibrio delle rappresentanze di genere in tali realtà.

Considerazioni analoghe varrebbero, secondo il giudice a quo, a sostegno della lamentata violazione del divieto di discriminazione contenuto nell'art. 14 CEDU e nell'art. 1 Prot. addiz. n. 12 CEDU, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Non sussisterebbe infatti alcuna giustificazione del diverso trattamento riservato ai comuni con meno di 5.000 abitanti rispetto a quelli con popolazione superiore, per i quali la rappresentanza di entrambi i generi nelle liste elettorali è effettivamente assicurata.

2.- Prima di esaminare le questioni, e anche al fine di individuarne con esattezza oggetto e petitum, va sinteticamente descritto il quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni censurate.

La citata legge n. 215 del 2012 – diretta, come dice il suo titolo, a promuovere il riequilibrio di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali – investe, per quanto qui segnatamente rileva, la disciplina delle elezioni dei consigli comunali, cui è dedicato il suo art. 2, commi 1, lettere c) e d), e 2, lettere a) e b). Il legislatore ha utilizzato la tecnica della novellazione del t.u. enti locali e del d.P.R. n. 570 del 1960, incidendo, in particolare, sulle seguenti disposizioni: artt. 71 e 73 t.u. enti locali, sulle elezioni nei comuni con popolazione rispettivamente sino a 15.000 abitanti e superiore a 15.000 abitanti; artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960, sulla presentazione delle candidature nei comuni con popolazione rispettivamente sino a 10.000 abitanti e superiore a 10.000 abitanti.

Il mancato coordinamento tra i citati testi legislativi determina un'implicita modifica dell'ambito applicativo degli artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960. Nella versione novellata, queste disposizioni contengono infatti rinvii agli artt. 71 e 73 t.u. enti locali (relativi, come visto, ai comuni con popolazione rispettivamente sino a 15.000 e superiore a 15.000 abitanti), pur rimanendo inserite nella disciplina relativa ai comuni con popolazione rispettivamente sino a 10.000 e superiore a 10.000 abitanti (sezioni II e III del capo IV del titolo II del d.P.R. n. 570 del 1960).

Il sistema è disegnato graduando i vincoli – e le sanzioni per la loro violazione – a seconda delle dimensioni dei comuni, in modo tale che il rigore delle regole si attenua

con il diminuire del numero di abitanti del comune, in ragione di tre fasce di comuni, quelli con più di 15.000 abitanti, quelli con popolazione fra 5.000 e 15.000 e quelli con meno di 5.000 abitanti. I meccanismi attraverso cui viene promossa la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive comunali sono, oltre all'obbligo generale di assicurare la rappresentanza di entrambi i sessi su cui ci si soffermerà di seguito, la doppia preferenza di genere e la quota di lista.

La doppia preferenza di genere è prevista per i comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti e per quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti (rispettivamente art. 71, comma 5, e art. 73, comma 3, t.u. enti locali, come novellato nel 2012). In questi comuni l'elettore può esprimere fino a due preferenze, ma esse devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda.

Per gli stessi comuni è inoltre previsto il vincolo della quota di lista (rispettivamente art. 71, comma 3-bis, secondo periodo, e art. 73, comma 1, ultimo periodo, t.u. enti locali novellato), in base al quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste di candidati in misura superiore a due terzi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.

Il rispetto di questo secondo vincolo è presidiato nel d.P.R. n. 570 del 1960, anch'esso come da ultimo novellato dalla legge n. 215 del 2012, ove si prevede che la commissione elettorale chiamata a verificare liste e candidature riduca le liste cancellando, a partire dall'ultimo, i nominativi dei candidati eccedenti la quota di due terzi per il genere di appartenenza, sino a ripristinare detta quota (art. 30, primo comma, lettera d-bis, per i comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, e art. 33, primo comma, lettera d-bis per quelli con popolazione superiore).

Le conseguenze dell'intervento di riduzione variano a seconda della dimensione del comune, qualora, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, la lista presenti un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto per l'ammissione alle elezioni (pari, rispettivamente, ai tre quarti e ai due terzi dei consiglieri da eleggere, in base agli artt. 71, comma 3, e 73, comma 1, t.u. enti locali). Nel caso dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, è stabilito che la commissione elettorale «ricusa» la lista (art. 33, primo comma, lettera d-bis del d.P.R. n. 570 del 1960), mentre nei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti «[l]a riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima» (art. 30, primo comma, lettera d-bis d.P.R. n. 570 del 1960). Ne risulta, dunque, una garanzia della pari opportunità nell'accesso alla carica di consigliere comunale nei comuni più grandi, con più di 15.000 abitanti, per i quali opera il rimedio estremo della ricusazione della lista non rispettosa delle quote; mentre è meno forte nei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, per i quali la violazione del vincolo della quota è sanzionata con la cancellazione dei nominativi eccedenti, ma senza che possa essere violata la soglia del numero minimo dei candidati e senza che dunque la lista possa essere esclusa per questo dalla competizione elettorale.

Per i comuni con meno di 5.000 abitanti non è prevista né la doppia preferenza di genere, né la quota di lista, sicché per essi l'unica norma di promozione del riequilibrio

risulta essere quella generale, secondo cui «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi», contenuta nell'art. 71, comma 3-bis, primo periodo, t.u. enti locali (introdotta dall'art. 2, comma 1, lettera c, numero 1, della legge n. 215 del 2012), che la rubrica della disposizione («Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti»), consente di riferire senz'altro a tutti i comuni, e quindi anche ai più piccoli. A presidio di tale obbligo non è tuttavia prevista alcuna sanzione, a differenza di quanto avviene invece, come visto, per gli altri due ricordati meccanismi di promozione della parità di accesso alle cariche.

3.– Alla luce del descritto quadro normativo occorre soffermarsi innanzitutto sull'interpretazione delle disposizioni censurate offerta dal rimettente, che, nel suo percorso argomentativo, non distingue sempre con nettezza l'ipotesi – paventata in alcuni passaggi – della radicale assenza di un obbligo di rappresentanza nelle liste di entrambi i generi nei comuni con meno di 5.000 abitanti, dall'ipotesi dell'ineffettività dell'obbligo stesso, conseguente alla mancata previsione di meccanismi sanzionatori della sua violazione.

Tant'è che lo stesso Consiglio di Stato censura sia la previsione del primo periodo dell'art. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali, secondo cui «[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi», nella parte in cui non sarebbe riferibile a detti comuni, sia le previsioni dell'art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960 nella parte in cui, sempre per questi stessi comuni, non colpiscono con il rimedio dell'esclusione le liste che non rispettano le regole sulla rappresentanza.

Al riguardo, occorre tuttavia osservare che la prima delle due citate disposizioni non può che essere interpretata, alla luce della sua lettera e della stessa rubrica dell'articolo cui pertiene («Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti»), nel senso di operare per tutti i comuni con meno di 15.000 abitanti, e quindi anche per quelli con popolazione inferiore a 5.000, per i quali, dunque, si devono ritenere non ammesse liste di candidati appartenenti a un solo sesso. Il fatto che la seconda parte della disposizione prescriva la riserva di quota solo per i comuni con popolazione compresa fra 5.000 e 15.000 abitanti non preclude tale conclusione, come non la preclude l'assenza di un rimedio per il mancato rispetto della necessaria rappresentanza di genere.

Tale soluzione interpretativa, del resto, non è esclusa nemmeno dall'ordinanza di rimessione, in particolare dove – al di là del tenore letterale del suo petitum – essa afferma che la rubrica dell'art. 71 t.u. enti locali «consente con certezza di estendere la sua efficacia ai Comuni che presentino tale densità anagrafica», e lamenta di conseguenza la mancata previsione di una misura sanzionatoria della violazione, a carico delle liste che non assicurino la prescritta rappresentanza di entrambi i generi.

Sicché si può ritenere che, in termini più aderenti al dettato normativo, il rimettente si dolga, in realtà, del carattere di mera affermazione di principio del vincolo della necessaria presenza di candidati di entrambi i sessi, e della mancanza di una misura, anche minima, idonea ad assicurarne l'effettività.

Così ricostruite, le censure si devono quindi ritenere riferite al combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali e 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del

d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui non è prevista l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Che, in effetti, la normativa in esame non preveda sanzioni per l'inosservanza del vincolo della necessaria rappresentanza dei due sessi nelle liste presentate nei comuni con meno di 5.000 abitanti è circostanza indiscutibile. Dalla sua lettura risulta, anzi, che la violazione di tale vincolo non è assistita da sanzioni specifiche nemmeno per gli altri comuni, quelli cioè con più di 5.000 abitanti, per i quali i rimedi previsti sono quelli che riguardano la violazione della regola sulla seconda preferenza – di cui è previsto l'annullamento se assegnata a un candidato dello stesso sesso della prima – e quelli che colpiscono il mancato rispetto della riserva di quota – consistenti nella riduzione delle liste (art. 30, primo comma lettera d-bis, del d.P.R. n. 570 del 1960), nonché, per i comuni più grandi, nell'ulteriore misura dell'esclusione della lista quando la riduzione comporti la violazione della soglia minima di candidati (art. 33, primo comma, lettera d-bis, del d.P.R. n. 570 del 1960).

Né soccorre, ai fini che interessano, l'art. 30, primo comma, lettera e), del d.P.R. n. 570 del 1960, invocato dalle parti appellanti nel processo principale e costituite in giudizio – sostanzialmente a sostegno dell'irrelevanza della questione, che sarebbe superabile attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata del tessuto normativo – per sostenere che la composizione delle liste con candidati di un solo sesso, contrastando con l'art. 71, comma 3-bis), primo periodo, t.u. enti locali, comporterebbe la ricusazione disposta dal citato art. 30, primo comma, lettera e). Tale misura, infatti, è prevista per la diversa ipotesi della presentazione di liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto (pari, come detto, ai tre quarti dei consiglieri da eleggere: art. 71, comma 3, t.u. enti locali) e non è estendibile oltre tale caso.

È vero che lo stesso art. 30, primo comma, lettera e), nel testo modificato dall'art. 2 comma 2, lettera a), numero 2), della legge n. 215 del 2012, contiene un richiamo all'art. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali, ma esso è destinato solo a regolare l'ipotesi, speculare alla precedente, della presentazione di liste eccedenti il numero massimo consentito (pari al numero dei consiglieri comunali da eleggere: art. 71, comma 3, t.u. enti locali). Per queste è prevista la riduzione sino al ripristino del numero massimo in modo che sia assicurato anche il rispetto della quota di genere, con implicito ma inequivoco riferimento ai comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti.

D'altra parte, anche per questi ultimi comuni si può dubitare dell'effettività della misura scelta dal legislatore per promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere. Non solo, infatti, il mancato rispetto della quota non comporta l'esclusione della lista, ma nemmeno il meccanismo della riduzione, nei limiti fissati dall'art. 30, primo comma, lettera d-bis), del d.P.R. n. 570 del 1960, elide il rischio di possibili soluzioni interamente elusive. L'impossibilità di ricusare la lista, se la sua riduzione determinasse «un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima», consentirebbe infatti di presentare liste "minimali" con candidati di un solo sesso, facendo coincidere il numero massimo dei candidati di un sesso con il numero minimo dei candidati in lista.

L'unico rimedio effettivo nel caso di liste di candidati di un solo sesso è quello riservato, come visto, ai comuni con più di 15.000 abitanti, per i quali è stabilita la ricusazione (e dunque l'esclusione) delle liste che, a seguito della riduzione per inosservanza delle quote, scendano al di sotto del numero minimo di candidati (art. 33, primo comma, lettera d-bis, del d.P.R. n. 570 del 1960), ipotesi, questa, che comprende anche quella "limite", in cui l'impossibilità di rispettare la quota sia dovuta al fatto che la lista è formata da candidati di un solo sesso.

4.- In via preliminare vanno respinte le eccezioni formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo l'Avvocatura le questioni sarebbero inammissibili in quanto con esse si chiede a questa Corte di introdurre con sentenza una sanzione che solo la legge è autorizzata a disciplinare. La stessa sanzione non potrebbe inoltre avere efficacia retroattiva, con la conseguenza che non sarebbe applicabile nel giudizio a quo.

Entrambe le eccezioni si fondano sul presupposto che l'intervento additivo auspicato dal rimettente comporti l'introduzione di una vera e propria sanzione, in quanto tale soggetta ai principi di riserva di legge e di irretroattività fissati all'art. 25 Cost. Ma si tratta, all'evidenza, di un presupposto erroneo, posto che il rimedio dell'esclusione della lista dalla competizione elettorale, che il rimettente chiede venga introdotto a garanzia dell'effettiva rappresentanza nella lista di entrambi i sessi nei comuni con meno di 5.000 abitanti, non può essere configurato altrimenti che come conseguenza della mancanza di un requisito di ammissibilità della lista; e considerato altresì che la qualificazione della misura, come lato sensu "sanzionatoria" del mancato rispetto di una prescrizione posta a pena di ammissibilità, ha un significato affatto diverso da quello che ha con riferimento alle sanzioni penali o comunque di natura punitiva in senso stretto, cui si riferiscono le garanzie dell'art. 25, secondo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 134 del 2019, n. 223 e n. 121 del 2018) e alla cui categoria la misura in esame non può in alcun modo essere ricondotta.

5.- Nel merito, le censure sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, Cost. possono essere trattate insieme, risolvendosi in una unitaria censura di violazione dell'obbligo costituzionale di promozione, mediante appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, nonché di irragionevolezza e di non proporzionalità della scelta espressa nelle disposizioni denunciate.

Il rimettente lamenta, in sintesi, che le disposizioni censurate, non prevedendo una sanzione per la violazione del vincolo della necessaria rappresentanza dei due sessi nelle liste elettorali nei comuni con meno di 5.000 abitanti, si porrebbero in contrasto con la ratio della normativa che le contiene, che è quella di promuovere l'effettiva parità di genere nell'accesso alle cariche elettive comunali in attuazione di quanto prescritto dall'art. 51, primo comma, Cost. Le norme stesse violerebbero, dunque, sia quest'ultima previsione costituzionale, sia il principio di uguaglianza sostanziale, di cui la prima è espressione per quanto attiene all'accesso alle cariche elettive. Esse realizzerebbero, inoltre, un non corretto bilanciamento degli interessi in campo, sacrificando la finalità propria del riequilibrio della rappresentanza ben oltre quanto strettamente necessario al

fine di proteggere eventuali altri interessi rilevanti.

6.– Le questioni sono fondate.

6.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella disciplina della materia elettorale. In essa si esprime infatti con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, che è pertanto censurabile solo quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 35 del 2017, n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996 e n. 438 del 1993; ordinanza n. 260 del 2002).

Né si può ritenere che i margini di sindacato di questa Corte si allarghino apprezzabilmente per il fatto che esso investa regole elettorali – segnatamente riguardanti la presentazione delle liste dei candidati – dirette a promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere, in attuazione del citato art. 51, primo comma, Cost., come modificato con la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 (Modifica dell'art. 51 della Costituzione). Anche nella scelta dei mezzi per attuare il disegno costituzionale di un'effettiva parità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, va infatti riconosciuta al legislatore un'ampia discrezionalità in linea con l'orientamento espresso da questa Corte secondo cui tali mezzi «possono essere di diverso tipo» (sentenza n. 4 del 2010).

Di conseguenza, l'azione del legislatore che – corrispondendo al preciso impegno cui lo sollecita la Costituzione – si accinga a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, intervenendo sulla disciplina della presentazione delle liste elettorali, può assumere forme alquanto diverse. E così è, in concreto, nella normativa statale e regionale emanata a tale fine, che impiega strumenti vari e differenziati, quali, fra gli altri: il divieto di liste composte da candidati di un solo sesso; il rispetto di quote di lista variamente congegnate; la previsione di regole di garanzia nelle preferenze. Inoltre, le varie prescrizioni sono accompagnate da strumenti a loro volta vari, a presidio dell'effettività delle diverse misure, quali: l'esclusione o riconsiliazione della lista, in taluni casi preceduta dall'invito rivolto ai proponenti di rivederla entro un termine determinato; l'invalidità della preferenza non rispettosa del vincolo di genere; misure pecuniarie sanzionatorie delle violazioni per le liste che non si conformino alle prescrizioni.

Costituisce, del resto, espressione di tale discrezionalità la stessa scelta, operata nella normativa in esame, di un sistema di misure di promozione della parità di accesso alle cariche elettive nei comuni graduato in ragione delle dimensioni di questi ultimi.

Nemmeno la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore in materia sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite, cui si deve aggiungere, per quanto qui segnatamente interessa, lo specifico limite costituito dall'obbligo di «promuove[re] attraverso appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini», al fine di garantire a tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso la possibilità di accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51, primo comma, Cost.). Con la conseguenza che una disciplina elettorale che omettesse di contemplare adeguate misure di promozione, o che ne escludesse l'applicazione a determinate competizioni elettorali o a determinate categorie di enti, non potrebbe che essere ritenuta lesiva della citata

previsione costituzionale.

6.2.– La normativa in esame non esclude, come visto, i comuni più piccoli dall'obbligo della presenza nelle liste elettorali di candidati di entrambi i sessi, cosicché non si può negare che anche per essi opera una, sia pur minima, misura di garanzia delle pari opportunità di accesso alle cariche.

Si tratta di una misura minima di «non discriminazione», come già sottolineato da questa Corte, che nella sentenza n. 49 del 2003 – resa su una disposizione regionale che imponeva, nelle liste per l'elezione del consiglio regionale, la presenza di candidati di entrambi i sessi a pena di invalidità delle liste medesime – ha affermato che «il vincolo imposto, per la sua portata oggettiva, non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza. Infatti, esso si esaurisce nell'impedire che, nel momento in cui si esplicano le libere scelte di ciascuno dei partiti e dei gruppi in vista della formazione delle liste, si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti. Le "condizioni di parità" fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono qui imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi».

Sennonché, nella normativa qui scrutinata, la stessa pur minimale misura di promozione non risulta assistita – a differenza di quanto accadeva nella normativa regionale appena citata – da alcun rimedio per il caso di violazione dell'obbligo: ciò che rende la misura stessa del tutto ineffettiva nella protezione dell'interesse che mira a garantire e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, primo comma, Cost.

6.3.– La riscontrata violazione, ad opera delle disposizioni censurate, del vincolo discendente dall'art. 51, primo comma, Cost. non può essere superata nemmeno facendo leva sulla necessità di temperare l'obiettivo della promozione delle pari opportunità nella vicenda elettorale con altri interessi costituzionalmente rilevanti, quale in particolare quello della rappresentatività. Interesse, che, come paventa l'Avvocatura, sarebbe messo in pericolo dalla difficoltà di reperire candidati in numero sufficiente nelle realtà demografiche più piccole.

Si può osservare, infatti, che l'obbligo di liste rappresentative dei due sessi, operante per i comuni più piccoli, è assolto con la semplice presenza di un solo candidato di sesso diverso dagli altri, e che, d'altra parte, non diverse obiettive difficoltà di reclutamento di candidati – dell'uno o dell'altro sesso indifferentemente – si presentano negli stessi comuni semplicemente per raggiungere il numero minimo prescritto di candidati della lista, ciò che nondimeno non ha dissuaso il legislatore dal prescrivere comunque l'anzidetto numero minimo (almeno pari ai tre quarti del numero di consiglieri da eleggere) e, soprattutto, dal sanzionare il mancato rispetto di tale condizione con la ricusazione della lista (art. 30, primo comma, lettera e, del d.P.R. n. 570 del 1960).

Anche sotto questo profilo, dunque, la soluzione adottata dal legislatore per quel che attiene alla promozione delle pari opportunità nei comuni più piccoli appare – oltre che, come sottolineato, direttamente in contrasto con quanto previsto all'art. 51, primo

comma, Cost. – frutto di un cattivo uso della sua discrezionalità, manifestamente irragionevole e fonte di un'ingiustificata disparità di trattamento fra comuni nonché fra aspiranti candidati (o candidate) nei rispettivi comuni, ai quali non sono garantite, nei comuni più piccoli, le stesse opportunità di accesso alle cariche elettive che la Costituzione intende assicurare a tutti in funzione del riequilibrio della rappresentanza di genere negli organi elettivi.

Le disposizioni contestate risultano poi tanto più censurabili, se si considera la loro palese incoerenza con la ratio della legge n. 215 del 2012, che le ha introdotte al dichiarato fine di «promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali», come recita il suo titolo.

Alla luce di queste considerazioni, si deve concludere che sussiste la violazione degli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, Cost., sotto tutti i profili prospettati dal rimettente.

7.– Riscontrato il *vulnus*, va esaminata l'ammissibilità dell'intervento richiesto dallo stesso rimettente per porvi rimedio, individuato nell'estensione al caso di specie della sanzione dell'esclusione della lista, prevista per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti dall'art. 33, primo comma, lettera d-bis), del d.P.R. n. 570 del 1960. Una soluzione che non può dirsi costituzionalmente obbligata, considerata la varietà dei mezzi a disposizione del legislatore per promuovere la parità di genere e, in particolare, per sanzionare la violazione degli obblighi posti a tale fine, e la cui praticabilità va dunque verificata.

7.1.– Al riguardo soccorre la ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte secondo cui, di fronte alla violazione di diritti fondamentali – e questo è certamente il caso per quanto in precedenza esposto – non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a “rime obbligate” per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore.

Secondo tale orientamento, «la “ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore” [...]. In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso “precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti” [...]» (sentenza n. 63 del 2021; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 28 del 2022).

7.2.– In applicazione di questi criteri, la soluzione indicata dal rimettente risulta costituzionalmente adeguata e merita di essere accolta.

Per un verso, la sanzione dell'esclusione della lista in caso di violazione delle condizioni prescritte dalla legge per la sua ammissibilità è già presente nella normativa in esame. In un primo senso, infatti, si tratta segnatamente del rimedio che – diretto a sanzionare in via generale l'ipotesi in cui la cancellazione dei candidati eccedenti la quota di legge comporti la violazione della soglia minima di candidati prescritta per l'ammissibilità della lista – colpisce, nei comuni con più di 15.000 abitanti, la stessa

violazione alla quale si intende estenderlo, ossia il caso estremo della lista formata da candidati di un solo sesso. È ovvio, invero, che, in tale caso estremo, la riduzione della lista fino al numero minimo di candidati non potrebbe comunque assicurare il rispetto della quota. In un secondo senso, la medesima sanzione ricorre anche nella disciplina della presentazione delle liste nei comuni con meno di 5.000 abitanti, essendo prevista anche per essi, come detto, nel caso di liste con un numero di candidati inferiore al minimo prescritto (art. 30, primo comma, lettera e, del d.P.R. n. 570 del 1960).

Per altro verso, da un punto di vista più generale, la soluzione prospettata si inserisce nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore: essa non altera il complessivo sistema delle misure di promozione delineato dalla legge n. 215 del 2012, che conserva comunque il carattere di gradualità in ragione della dimensione dei comuni, e conserva per quelli piccoli il solo obbligo della rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste, limitandosi a garantirne l'effettività con l'introduzione di una sanzione per il caso di sua violazione.

Resta ferma, d'altra parte, la possibilità per il legislatore di individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione, purché rispettosa dei principi costituzionali (ex plurimis, sentenza n. 222 del 2018), nonché l'armonizzazione del sistema, anche considerando il caso dei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, nei quali la riduzione della lista non può andare oltre il numero minimo di candidati prescritto.

8.– Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali e 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Resta assorbita l'ulteriore questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. n. 12 CEDU.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il

25 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente

3.2

La parità di accesso
agli uffici pubblici

N. 33

SENTENZA 13 MAGGIO 1960

Deposito in cancelleria: 18 maggio 1960.

Pubblicazione in « Gazzetta Ufficiale » n. 128 del 21 maggio 1960.

Pres. AZZARITI — Rel. CASSANDRO

Accesso agli uffici pubblici - Requisito del sesso - In quali casi può essere prescritto dal legislatore ordinario - Art. 7 legge 17 luglio 1919, n. 1176: esclusione assoluta delle donne dagli uffici che importano esercizio di diritti e di potestà politiche - Illegittimità costituzionale. (Costituzione, artt. 3 e 51).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente — Avv. GIUSEPPE CAPPI — Prof. TOMASO PERASSI — Prof. GASPARE AMBROSINI — Prof. ERNESTO BATTAGLINI — Dott. MARIO COSATTI — Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI — Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO — Prof. ANTONINO PAPALDO — Prof. NICOLA JAEGER — Prof. GIOVANNI CASSANDRO — Prof. BIAGIO PETROCELLI — Dott. ANTONIO MANCA — Prof. ALDO SANDULLI — Prof. GIUSEPPE BRANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, promosso con ordinanza emessa il 12 giugno 1959 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione IV, su

ricorso di Oliva Rosa contro il Ministero dell'interno, iscritta al n. 125 del Registro ordinanze 1959 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* n. 307 del 19 dicembre 1959.

Vista la dichiarazione di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 6 aprile 1960 la relazione del Giudice Giovanni Cassandro;

uditi l'avv. Costantino Mortati, per Oliva Rosa, e il sostituto avvocato generale dello Stato Luciano Tracanna, per il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'interno.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso di un giudizio davanti al Consiglio di Stato su ricorso della dottoressa Rosa Oliva contro il Ministero dell'interno, fu sollevata questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 4 del R. D. 4 gennaio 1920, n. 39, nonché dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, sul quale quella norma si fonda. L'illegittimità di questi articoli sarebbe derivata dal contrasto in cui essi si trovano con l'art. 3, primo comma e l'art. 51, primo comma, della Costituzione, dato che la potestà che l'art. 51 conferisce al legislatore di determinare i requisiti per l'ammissione agli uffici pubblici non si riferirebbe al requisito del sesso. La violazione dell'art. 51 si sarebbe avuta anche nel caso in cui si potesse interpretare la norma contenuta in quest'articolo come quella che consente di considerare il sesso come ragione di differente capacità, stante che una limitazione siffatta non potrebbe essere contenuta in una norma priva di efficacia formale di legge come quella di un regolamento.

Il Consiglio di Stato ha precisato la questione di costituzionalità, limitandola alla norma dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, e più esattamente alla parte che esclude le donne dagli impieghi pubblici « che implicano... l'esercizio di diritti e di potestà politiche... secondo la specificazione che sarà fatta con appo-

sito regolamento », ritenendo che non è certo risponda alla volontà della Costituzione « l'aver affidato al potere normativo del Governo, e per di più con ampia discrezionalità, la determinazione degli impieghi pubblici non accessibili ai cittadini di sesso femminile ». Così specificata, il Consiglio di Stato ha ritenuto la questione non manifestamente infondata e tale che il giudizio non potesse essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione e in conseguenza, con ordinanza emessa il 12 giugno 1959, ha sospeso il procedimento e trasmesso gli atti a questa Corte.

L'ordinanza notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, è stata pubblicata per disposizione del Presidente della Corte sulla *Gazzetta Ufficiale* del 19 dicembre 1959, n. 307.

2. — Nel giudizio si è costituita la dottoressa Rosa Oliva, rappresentata e difesa dall'avv. Costantino Mortati, depositando le sue deduzioni l'8 gennaio 1960. La tesi della difesa della dottoressa Oliva è la seguente. La norma contenuta nell'art. 51, primo comma, della Costituzione, pone una « riserva assoluta » di legge. Lo si dovrebbe dedurre già dalla stessa dizione letterale — « secondo i requisiti stabiliti dalla legge » —, che non potrebbe avere alcun altro significato se non dell'attribuzione al legislatore del poterdovere di disporre esso soltanto « in ordine ai requisiti stessi ». Ma se ne avrebbe la riprova considerando la formulazione diversa dell'art. 97 della Costituzione che impone di provvedere all'organizzazione dei pubblici uffici « secondo disposizioni di legge », con che risulterebbe chiara la volontà del legislatore di differenziare la forma necessaria per la disciplina dei requisiti di ammissione ai pubblici uffici da quella richiesta per l'organizzazione degli uffici.

Da ciò discenderebbe il divieto per il legislatore di rimettere ad una qualsiasi fonte secondaria anche soltanto parte della disciplina della materia e l'illegittimità dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, che ha rinviato ad apposito regolamento, con una formula generica che non potrebbe valere neppure quale determinazione dei criteri direttivi richiesta per la « riserva relativa » di legge, la specificazione degli impieghi i quali implicino l'esercizio di diritti e potestà politiche.

Nè potrebbe opporsi a questa conclusione che la Costituzione sopravvenuta non può determinare vizi formali di norme anteriori, dato che l'eccezione sollevata tende al rispetto non già di una norma di procedimento ma di una sostanziale quale è quella che vuole tutelare i diritti fondamentali del cittadino condizionandone ogni limite all'intervento diretto ed esclusivo del legislatore.

3. - Nel giudizio si è costituito il Ministro dell'interno ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, entrambi rappresentanti e difesi dall'Avvocatura dello Stato, depositando le proprie deduzioni il 30 novembre 1959.

L'Avvocatura dello Stato, premesso che la sola questione di costituzionalità è quella dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, « sotto il profilo delle concrete modalità di attuazione od esplicazione della riserva legislativa » dell'art. 51 della Costituzione, sostiene che la questione sarebbe palesemente infondata sotto un duplice profilo: preliminare e di merito.

In via preliminare, infatti, la proposta questione di legittimità sarebbe infondata perchè al momento dell'emanazione della legge del 1919 non esisteva riserva di legge, posta poi dall'art. 51 della Costituzione. Non si potrebbe pertanto imputare alla legge la trasgressione di una norma che « all'epoca non esisteva ». E quando anche la norma dell'art. 7, che conferisce una delega di poteri all'esecutivo, fosse da ritenere attualmente illegittima, « il regolamento emesso in base a tale delega sarebbe da considerare pur sempre valido ».

Più specificamente, sostiene l'Avvocatura che la riserva di legge altro non sarebbe se non una norma di ripartizione di competenze tra i due poteri (legislativo ed esecutivo) ai quali nel nostro ordinamento è attribuita la produzione delle norme giuridiche, e, come tale, sarebbe efficace per il nuovo ordinamento introdotto dalla Costituzione, ma non potrebbe invalidare un atto posto legittimamente in base a una diversa ripartizione di competenza esistente al momento della produzione dell'atto stesso.

Comunque, la questione sarebbe infondata pure se si superasse questo profilo preliminare, dato che il precetto costituzionale dell'art. 51 sarebbe rispettato egualmente se il legislatore considerasse e regolasse il sesso come un requisito, rimettendo al potere

esecutivo le modalità di applicazione. E questo sarebbe appunto il caso della norma impugnata che avrebbe posto in via generale categorie di impieghi inibiti alle donne, demandando al potere esecutivo soltanto la specificazione di codeste categorie, tanto più che questa specificazione sarebbe stata compiuta nel regolamento col rispetto dei limiti espressamente segnati dalla legge.

4. — In una memoria depositata il 24 marzo di questo anno la difesa della dottoressa Oliva, a illustrazione della sua tesi difensiva, sostiene che l'esistenza di una riserva assoluta o di legge si ricava in generale dal concorso di due elementi, quello della forma nel quale essa viene espressa e l'altro della materia alla quale essa si riferisce e che deve essere relativa ai valori fondamentali ai quali la Costituzione si ispira, e, più precisamente, ai diritti che essa proclama inviolabili. Orbene, nel caso in questione, che è quello della norma contenuta nell'art. 51 della Costituzione, concorrono tutte e due questi elementi: quello formale — « requisiti stabiliti dalla legge » —, e quello sostanziale, che è dato dalla natura del diritto che il precetto costituzionale vuole regolato, il quale rientra tra quelli da considerare fondamentali « perchè conferiscono la caratteristica allo Stato democratico ». Il riaffermato carattere di riserva di legge che sarebbe del caso presente potrebbe consentire al massimo l'intervento della fonte secondaria soltanto per la specificazione di dettagli, che implichi l'esercizio di una discrezionalità tecnica, non di una discrezionalità amministrativa, e rende di conseguenza illegittima la norma dell'art. 7 della legge 1919, n. 1176, che è ben lungi dal porre limiti concreti e insuperabili alla normazione affidata all'Amministrazione.

Quanto poi alla tesi dell'Avvocatura, secondo la quale la riserva di legge non potrebbe essere fatta valere nei confronti delle norme emanate prima dell'entrata in vigore della Costituzione, la difesa della dottoressa Oliva obietta:

1) che tale riserva era già nella Costituzione albertina, proclamata solennemente nell'art. 24, anche se era consentito al legislatore di affidare al regolamento esecutivo di disporre anche *praeter legem*;

2) che la riserva di legge non si risolve sempre in una semplice norma di competenza, ma che assume valore di principio

sostanziale e deve sempre seguire la sorte delle norme sostanziali, tutte le volte in cui, come nel caso, essa è imposta quale condizione per poter limitare validamente la sfera dei diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini dalla Costituzione e dichiarati « inviolabili »;

3) che ad ogni modo la Corte in due sentenze (n. 4 e n. 47 del 1957) avrebbe già ammesso il principio dell'efficacia della riserva di legge nei confronti di norme emanate anteriormente alla Costituzione.

5. - In una memoria depositata anch'essa il 24 marzo di quest'anno l'Avvocatura dello Stato riprende e svolge le sue tesi e quella, preliminare, della non applicabilità del precetto dell'art. 51 alle norme anteriori alla Costituzione e l'altra, di merito, della costituzionalità della norma impugnata, si tratti di riserva di legge, assoluta o relativa.

In particolare l'Avvocatura sostiene che anche quando la norma dell'art. 51 avesse efficacia sulle norme anteriori alla Costituzione non ne conseguirebbe la caducazione del regolamento, per il motivo che nell'ordinamento precedente, nel caso di abrogazione della norma di autorizzazione, veniva a cessare la potestà che la norma stessa riconosceva al potere esecutivo, non già il regolamento emanato sul fondamento di questa medesima potestà. La caducazione del regolamento discenderebbe dalla illegittimità costituzionale della norma che l'ha previsto, soltanto nel caso di illegittimità costituzionale sostanziale conseguente all'entrata in vigore della Costituzione. Ma non sarebbe il caso dell'art. 7 della legge 1919, dato che la Costituzione, come del resto avrebbe già affermato questa Corte, con la sentenza n. 56 del 1958, non avrebbe inibito al legislatore di stabilire con riferimento al sesso esclusioni da impieghi e funzioni pubbliche. Dal che l'Avvocatura trae la conseguenza che la questione di legittimità dell'art. 7 si verrebbe sostanzialmente a ridurre alla questione di legittimità del regolamento del 1920 e come tale sarebbe manifestamente inammissibile. Infine, e, come asserisce, « per compiutezza di difesa », l'Avvocatura dello Stato sostiene che l'esclusione delle donne dalla carriera dell'Amministrazione dell'interno sarebbe pienamente giustificata sia alla stregua delle categorie fissate nell'art. 7 della legge

del 1919, sia in base ad una valutazione delle differenti attitudini delle persone dei due sessi quale potrebbe essere compiuta dal legislatore anche oggi in base ai principi fissati nella sentenza n. 56 di questa Corte.

6. — Nell'udienza del 6 aprile 1960 le parti hanno confermato le loro tesi e insistito nelle conclusioni già prese.

Considerato in diritto:

1. — Nell'ordinanza la questione di costituzionalità sembra prospettata principalmente, se non esclusivamente, sotto un profilo particolare: quello, cioè, secondo il quale la norma contenuta nell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, si porrebbe in contrasto col precetto del primo comma dell'art. 51 della Costituzione, per il fatto che attribuisce al regolamento la potestà di specificare gli impieghi pubblici che implicano l'esercizio di diritti e di potestà politiche, l'ammissione ai quali è preclusa alle donne. E anche le parti hanno trattato prevalentemente questo punto e negli scritti difensivi e nella discussione orale.

Senonchè la Corte non può non osservare che la norma impugnata dispone in primo luogo l'esclusione delle donne da tutti i pubblici uffici che comportano l'esercizio di diritti e potestà politiche, riservando alla legge di determinare i casi eccezionali di ammissione delle donne a taluno di essi, e, viceversa, al regolamento di specificare quali siano quelli ricompresi nella categoria generale: una riserva che inerisce strettamente al precetto principale posto dalla norma e che ha senso appunto in ragione di questo legame. La Corte deve pertanto portare il suo esame sulla norma tutt'intera, così, del resto, come l'ordinanza stessa l'ha enucleata dall'art. 7, non già soltanto su una sua parte. Ora, non può essere dubbio che una norma che consiste nello escludere le donne in via generale da una vasta categoria di impieghi pubblici, debba essere dichiarata incostituzionale per l'irrimediabile contrasto in cui si pone con l'art. 51, il quale proclama l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive degli appartenenti all'uno e all'altro sesso in condizioni di eguaglianza. Questo principio è stato già

interpretato dalla Corte nel senso che la diversità di sesso, in sè e per sè considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa, non può comportare, cioè, un trattamento diverso degli appartenenti all'uno o all'altro sesso davanti alla legge. Una norma che questo facesse violerebbe un principio fondamentale della Costituzione, quello posto dall'art. 3, del quale la norma dell'art. 51 è non soltanto una specificazione, ma anche una conferma.

2. - Senonchè, l'Avvocatura dello Stato ritiene che la Corte abbia dato dell'art. 51 un'interpretazione che consentirebbe al legislatore di stabilire esclusioni o ammissioni a pubblici uffici, muovendo dall'appartenenza all'uno o all'altro sesso di coloro che aspirano ad accedervi. Ma non è questa, così genericamente definita, la portata della sentenza n. 56 del 26 settembre 1958. L'art. 51 o, più esattamente, l'inciso « secondo i requisiti stabiliti dalla legge » non sta punto a significare che il legislatore ordinario possa, senza limiti alla sua discrezionalità, dettare norme attinenti al requisito del sesso, ma vuol dire soltanto che il legislatore può assumere, in casi determinati e senza infrangere il principio fondamentale dell'eguaglianza, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito attitudinario, come condizione, cioè, che faccia presumere, senza bisogno di ulteriori prove, l'idoneità degli appartenenti a un sesso a ricoprire questo o quell'ufficio pubblico: un'idoneità che manca agli appartenenti all'altro sesso o è in possesso di costoro in misura minore, tale da far ritenere che, in conseguenza di codesta mancanza, l'efficace e regolare svolgimento dell'attività pubblica ne debba soffrire. Ora che questo non sia il caso della norma impugnata è di tutta evidenza. In essa, infatti, il sesso femminile è assunto come tale a fondamento di incapacità o di minore capacità, non già a requisito di idoneità attitudinale, per una categoria amplissima di pubblici uffici (e, ch'è più, di incerta definizione e, in conseguenza, di vaghi confini), in via di regola, non già in via di eccezione e con riferimento concreto a particolari situazioni, ponendosi, anzi, in via d'eccezione e con rinvio alla legge, il caso di ammissione delle donne a taluno degli uffici ricompresi nella categoria generale di esclusione. La sua illegitti-

mità costituzionale è pertanto evidente al lume della giurisprudenza di questa Corte.

Con che, peraltro, si è anche detto come il legislatore possa intervenire a regolare l'ammissione ai pubblici impieghi in ragione dell'appartenenza all'uno o all'altro sesso, per dare all'intera materia la necessaria disciplina richiesta dal sopravvenuto precetto costituzionale.

3. — Stando così le cose, la questione intorno alla quale si sono affaticate le parti, perde ogni rilievo nel presente giudizio. Poco importa, infatti, ricercare la legittimità di una disposizione che attribuisce al potere regolamentare la potestà di elencare gli uffici che « implicano l'esercizio di diritti e di potestà politiche » e che pertanto respingono da sé le donne, quando è in primo luogo illegittima la norma, della quale quella disposizione è parte inscindibile, che esclude le donne da quella categoria di uffici pubblici e in ragione di siffatta esclusione. E poco importa, in conseguenza, esaminare il quesito proposto dalla difesa della dottoressa Oliva se e come una norma di procedimento o una norma attributiva di competenze possa assumere il valore e l'efficacia di una norma sostanziale e, in quanto tale, spiegare i suoi effetti anche in confronto di norme anteriori all'entrata in vigore della Costituzione. Nè, infine, la Corte può pronunciarsi sull'altro quesito — proposto dall'Avvocatura dello Stato —, che è della validità di un regolamento emanato in base a una norma promulgata prima dell'entrata in vigore della Costituzione e poi dichiarata illegittima, quesito che è di competenza del giudice amministrativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, che esclude le donne da tutti gli uffici pubblici che implicano l'esercizio di diritti e di potestà politiche, in riferimento all'art. 51, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale,
Palazzo della Consulta, il 13 maggio 1960.

GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI -
TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI -
ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI -
FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE
CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO -
NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO -
BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA -
ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA.

La Legge 9 febbraio 1963, n. 66

“Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni”

Art. 1

La donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la Magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge.

L'arruolamento della donna nelle forze armate e nei corpi speciali è regolato da leggi particolari.

Art. 2

La legge 17 luglio 1919, n. 1176, il successivo regolamento approvato con regio decreto 4 gennaio 1920, n. 39, ed ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge sono abrogati.

La Legge 1° aprile 1981, n. 121

“Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza”

(omissis)

Art. 25

Personale della Polizia di Stato

La Polizia di Stato espleta i servizi di istituto con personale maschile e femminile con parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera.

I requisiti psico-fisici e attitudinali, di cui debbono essere in possesso gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, che esplicano funzioni di polizia, sono stabiliti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno.

(omissis)

La Legge 20 ottobre 1999, n. 380

“Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile”

Art. 1

1. Le cittadine italiane partecipano, su base volontaria, secondo le disposizioni di cui alla presente legge, ai concorsi per il reclutamento di ufficiali e sottufficiali in servizio permanente e di militari di truppa in servizio volontario, e categorie equiparate, nei ruoli delle Forze armate e del Corpo della Guardia di finanza.

2. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri per le pari opportunità, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, delle finanze, dei trasporti e della navigazione e per la funzione pubblica, sentita la Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, di cui alla legge 22 giugno 1990, n. 164, uno o più decreti legislativi per disciplinare il reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento del personale militare femminile, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) assicurare la realizzazione del principio delle pari opportunità uomo donna, nel reclutamento del personale militare, nell'accesso ai diversi gradi, qualifiche, specializzazioni ed incarichi del personale delle Forze armate e del Corpo della Guardia di finanza;

b) applicare al personale militare femminile e maschile la normativa vigente per il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni in materia di maternità e paternità e di pari opportunità uomo-donna, tenendo conto dello status del personale militare.

3. Con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro delle finanze e con il Ministro per le pari opportunità, è istituito, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e per un periodo di quattro anni rinnovabile, un Comitato consultivo composto da undici membri nel quale è assicurata una partecipazione maggioritaria di personale femminile in possesso di adeguate esperienze e competenze nelle materie attinenti ai settori di interesse del Ministero della difesa e del Ministero delle finanze, con il compito di assistere il Capo di stato maggiore della difesa ed il Comandante generale del Corpo della Guardia di finanza nell'azione di indirizzo, coordinamento e valutazione dell'inserimento e della integrazione del personale femminile nelle strutture delle Forze armate e del Corpo della Guardia di finanza. Sei membri del Comitato consultivo sono scelti dal Ministro della difesa con proprio decreto e un membro è scelto dal Ministro delle finanze con proprio decreto. Il Ministro per le pari opportunità designa i restanti quattro membri, due dei quali sono indicati dalla Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna. Con il decreto di istituzione del Comitato consultivo il Ministro della difesa provvede anche all'indicazione di eventuali compensi connessi alla effettiva presenza ai lavori del Comitato stesso. Per il funzionamento del Comitato è autorizzata la spesa di lire 80 milioni per il 1999 e di lire 240 milioni annue a decorrere dal 2000. Al relativo onere si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della difesa. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

4. Il Governo trasmette alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 2, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni permanenti, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione.

5. Il Ministro della difesa e il Ministro delle finanze per il personale del Corpo della Guardia di finanza, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 2,

adottano, con propri decreti, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, regolamenti recanti norme per l'accertamento dell'idoneità al servizio militare sentiti, per quanto concerne il personale femminile, il Ministro per le pari opportunità, la Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna nonché il Ministro dei trasporti e della navigazione per il personale del Corpo delle capitanerie di porto.

6. Il Ministro della difesa, acquisito il parere della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, d'intesa con i Ministri dei trasporti e della navigazione, delle finanze e per le pari opportunità, definisce annualmente, su proposta del Capo di stato maggiore della difesa, ferme restando le consistenze organiche complessive, le aliquote, i ruoli, i corpi, le categorie, le specialità e le specializzazioni di ciascuna Forza armata in cui avranno luogo i reclutamenti del personale femminile a decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge.

7. Agli adempimenti di cui al comma 6, per il personale femminile da arruolare nel Corpo della Guardia di finanza, provvede il Ministro delle finanze, sentito il Ministro per le pari opportunità il quale acquisisce il parere della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, su proposta del Comandante generale del Corpo della Guardia di finanza.

8. In via transitoria per i primi tre anni e salvo quanto previsto dai commi 6 e 7, le prime immissioni di personale femminile nelle Forze armate e nel Corpo della Guardia di finanza sono disposte, elevando di tre anni i limiti di età previsti dalla normativa per gli ufficiali o i sottufficiali, nonché limitatamente ai contingenti stabiliti annualmente nell'ambito della pianificazione del reclutamento del personale militare, dal Capo di stato maggiore della difesa e dal Comandante generale del Corpo della Guardia di finanza, sentito il Comitato consultivo di cui al comma 3, mediante reclutamento con concorsi a nomina diretta secondo quanto previsto dal decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490, ovvero, per il Corpo della Guardia di finanza, secondo le modalità di cui all'articolo 8, commi da 2 a 4, della legge 28 marzo 1997, n. 85, in quanto applicabili.

9. In deroga alle previsioni del comma 1, le cittadine italiane possono partecipare, su base volontaria, anche ai concorsi per ufficiali piloti di complemento delle Forze armate. Questi ultimi devono essere reclutati con le modalità e le procedure di cui all'articolo 3 della legge 19 maggio 1986, n. 224.



Anniversario dell'elezione
dell'Assemblea Costituente



Il Paese reale: serie storiche

Nella presente sezione, si presentano grafici e dati sulla partecipazione delle donne alla vita politica istituzionale e agli uffici pubblici.

In particolare sono riprodotti i grafici su:

- la partecipazione femminile alle elezioni politiche, 1946-2022
- la presenza femminile nelle Assemblee di Camera e Senato, 1948-2022;
- la partecipazione femminile al Governo, 1948-2022;

Nel grafico relativo alla partecipazione femminile al Governo sono stati evidenziati i Governi che hanno visto la prima donna Sottosegretario, la prima donna Ministro e la prima donna Presidente del Consiglio.

- la presenza femminile italiana al Parlamento europeo, 1979-2024;
- la presenza femminile nei Consigli e nelle Giunte regionali, 1991¹-2025;
- la presenza femminile nei Consigli e nelle Giunte comunali, 1986²-2025;

Nei grafici relativi alla composizione delle assemblee elettive si è dato evidenza dell'anno a partire dal quale sono stati utilizzati meccanismi elettorali volti a promuovere la parità di genere.

- la presenza femminile nel Consiglio superiore della magistratura;
- la presenza femminile nella magistratura ordinaria, anche con la distinzione di genere delle funzioni direttive e semidirettive,

¹ Primo anno per il quale i dati disponibili sono completi

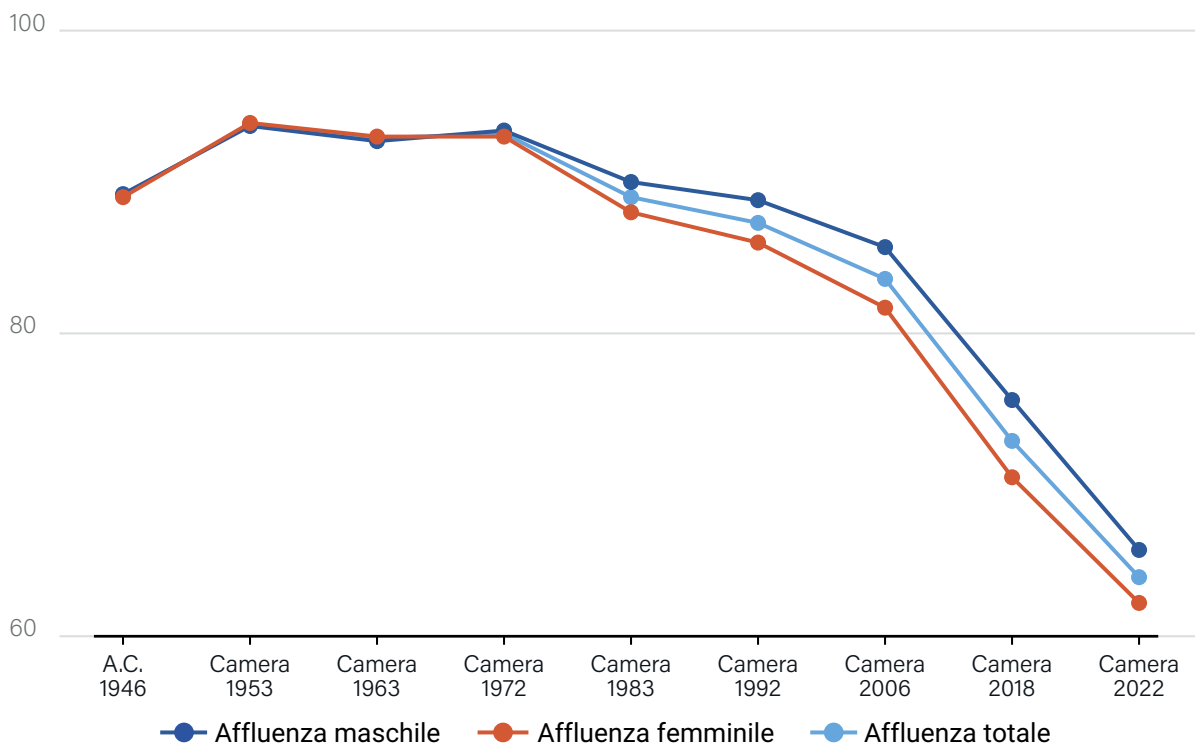
² Primo anno per il quale i dati sono disponibili

amministrativa (con riferimento alle presidenze di TAR e alla presenza femminile nel Consiglio di Stato) e contabile.

I dati relativi agli organi di rilievo costituzionale possono essere integrati con quelli sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), che nella consiliatura attuale vede 11 donne su 64 membri complessivi. Dalla data della sua costituzione il CNEL non ha mai avuto un presidente donna.

4.1 La partecipazione femminile alle elezioni politiche

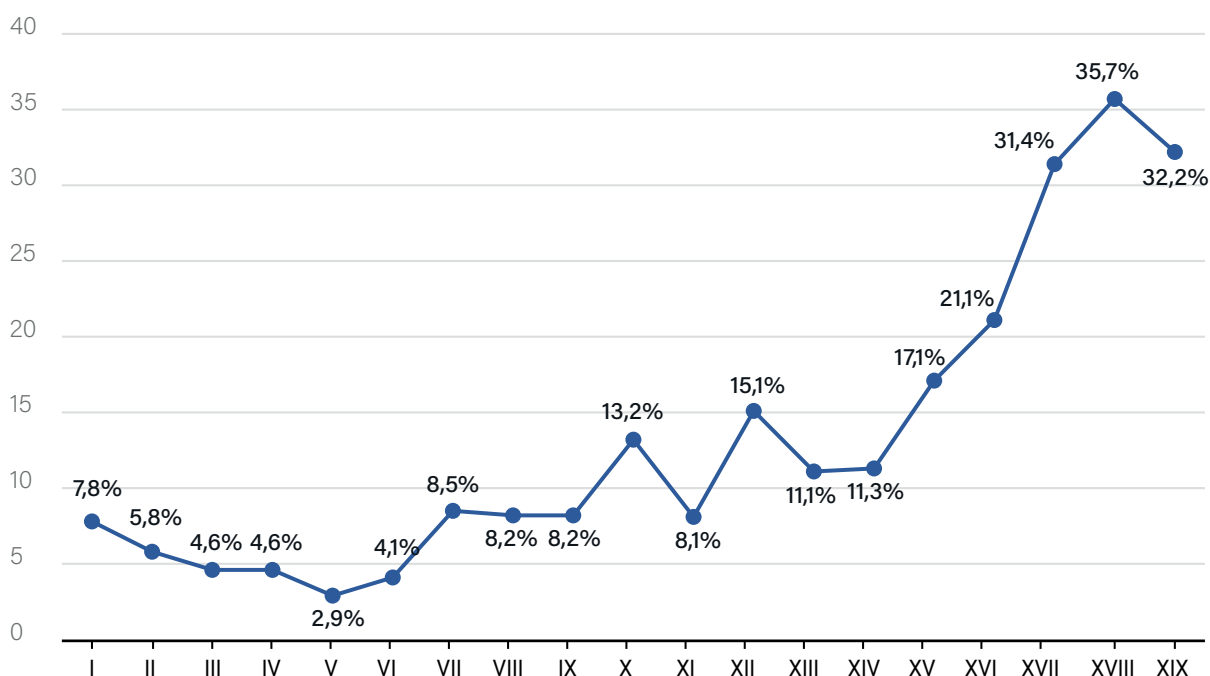
Valori percentuali della partecipazione al voto per le elezioni della Camera dei deputati



Fonte: elaborazione Camera dei deputati - Servizio Studi su dati ISTAT ed Eligendo. Si segnala che dalle elezioni del 1979 a quelle del 2001 comprese, il tasso di partecipazione è sottostimato, in quanto nel computo degli elettori vengono inseriti anche gli italiani residenti all'estero.

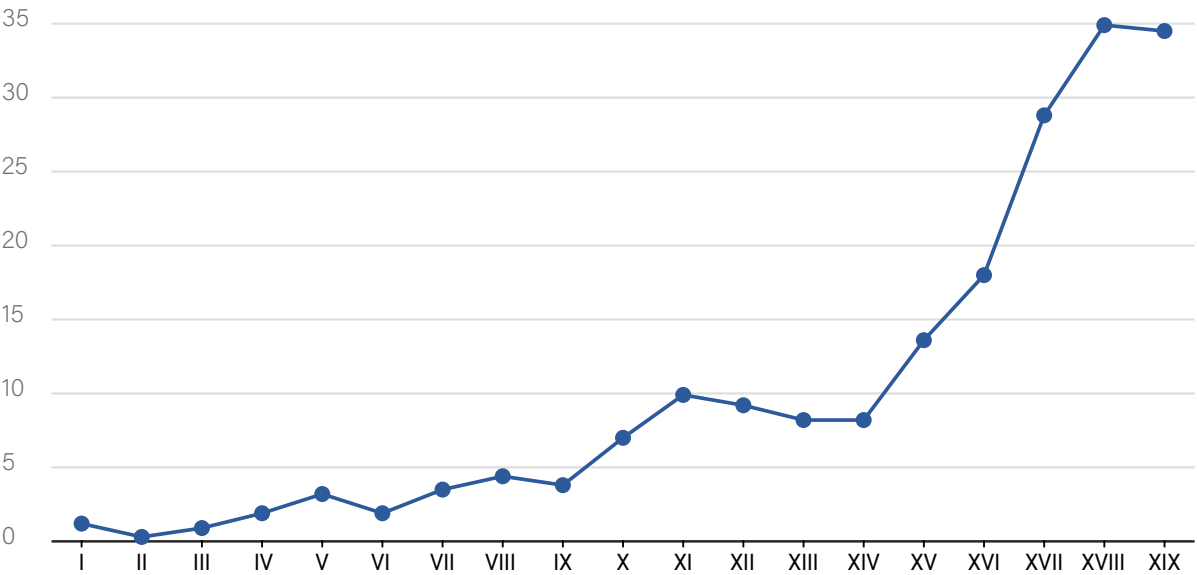
4.2 La presenza femminile alla Camera e al Senato

Percentuale delle donne elette alla Camera (I-XIX legislatura)



Fonte: Camera dei deputati - Servizio Studi. Si segnala che le **elezioni politiche del 2018** per la XVIII legislatura hanno costituito la prima applicazione della legge n. 165 del 2017, la quale prevede, nei collegi plurinominali, la collocazione dei candidati secondo un ordine alternato di genere e stabilisce che, nel complesso delle candidature nei collegi uninominali e dei capilista nei collegi plurinominali, nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento – alla Camera su base nazionale e al Senato su base regionale.

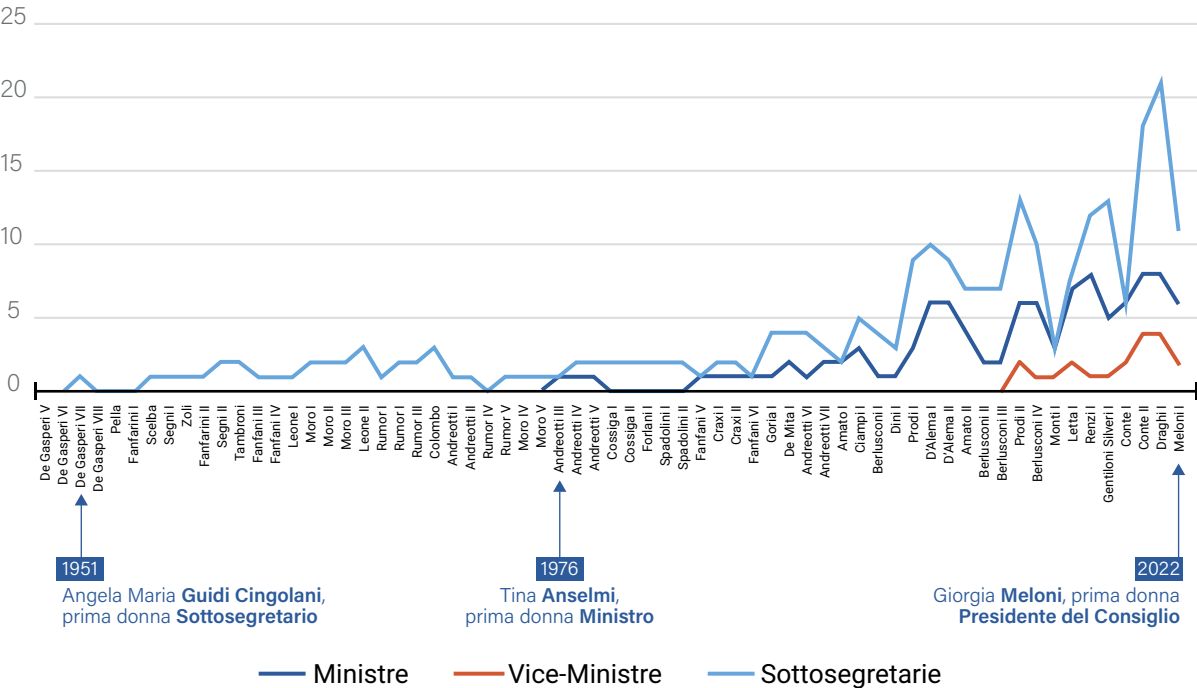
Percentuale delle donne elette al Senato (I-XIX legislatura)



Fonte Camera dei deputati - Servizio Studi. Si segnala che le **elezioni politiche del 2018** per la XVIII legislatura hanno costituito la prima applicazione della legge n. 165 del 2017, la quale prevede, nei collegi plurinominali, la collocazione dei candidati secondo un ordine alternato di genere e stabilisce che, nel complesso delle candidature nei collegi uninominali e dei capilista nei collegi plurinominali, nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento – alla Camera su base nazionale e al Senato su base regionale.

4.3 La presenza femminile nel Governo

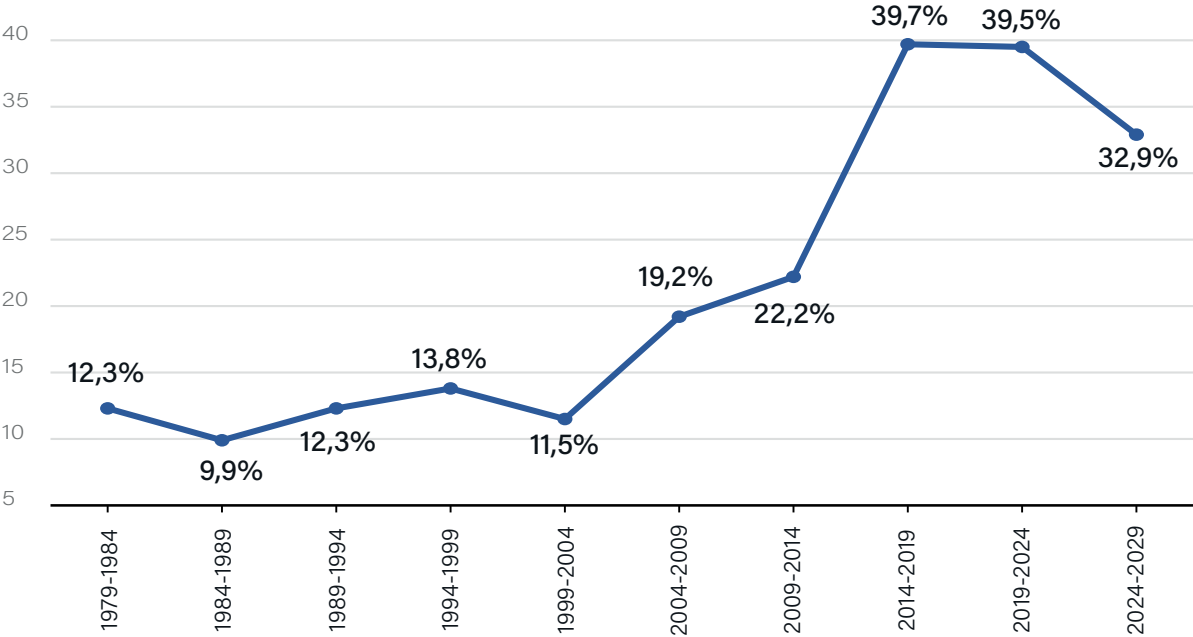
Presidente del Consiglio dei ministri, ministre, vice-ministre, sottosegretarie: le nomine dalla I alla XIX legislatura



I dati sono stati estratti dalla composizione dei Governi nelle varie legislature, disponibile sul sito internet del Senato: http://www.senato.it/leg/01/BGT/Schede/Governi/0038_M.htm. Sono state considerate tutte le nomine (non solo la composizione iniziale) e non le persone fisiche che hanno ricoperto gli incarichi, a volte più di uno.

4.4 La presenza femminile nel Parlamento europeo

Percentuale delle donne italiane elette al Parlamento europeo

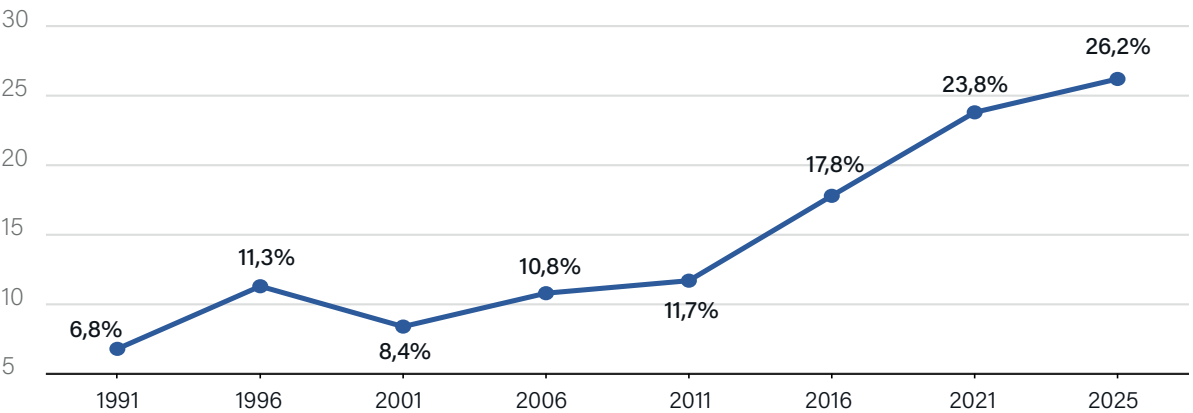


Fonte: elaborazione Camera dei deputati - Servizio Studi. Si segnala che le prime misure volte a promuovere l'equilibrio di genere nelle candidature per le elezioni europee sono state applicate a partire dalle **elezioni del 2004**, in seguito alla legge n. 90 del 2004. La disciplina è stata poi rafforzata dalla legge n. 65 del 2014, applicata in via transitoria alle elezioni europee del 2014 e, a regime, a partire dalle elezioni europee del 2019. In base a quest'ultima disciplina, è prevista la composizione paritaria delle liste, con il limite secondo cui i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà e i primi due candidati devono essere di sesso diverso. È inoltre prevista la possibilità di esprimere fino a tre preferenze, purché riguardanti candidati di sesso diverso.

4.5 La presenza femminile nei Consigli e nelle Giunte regionali

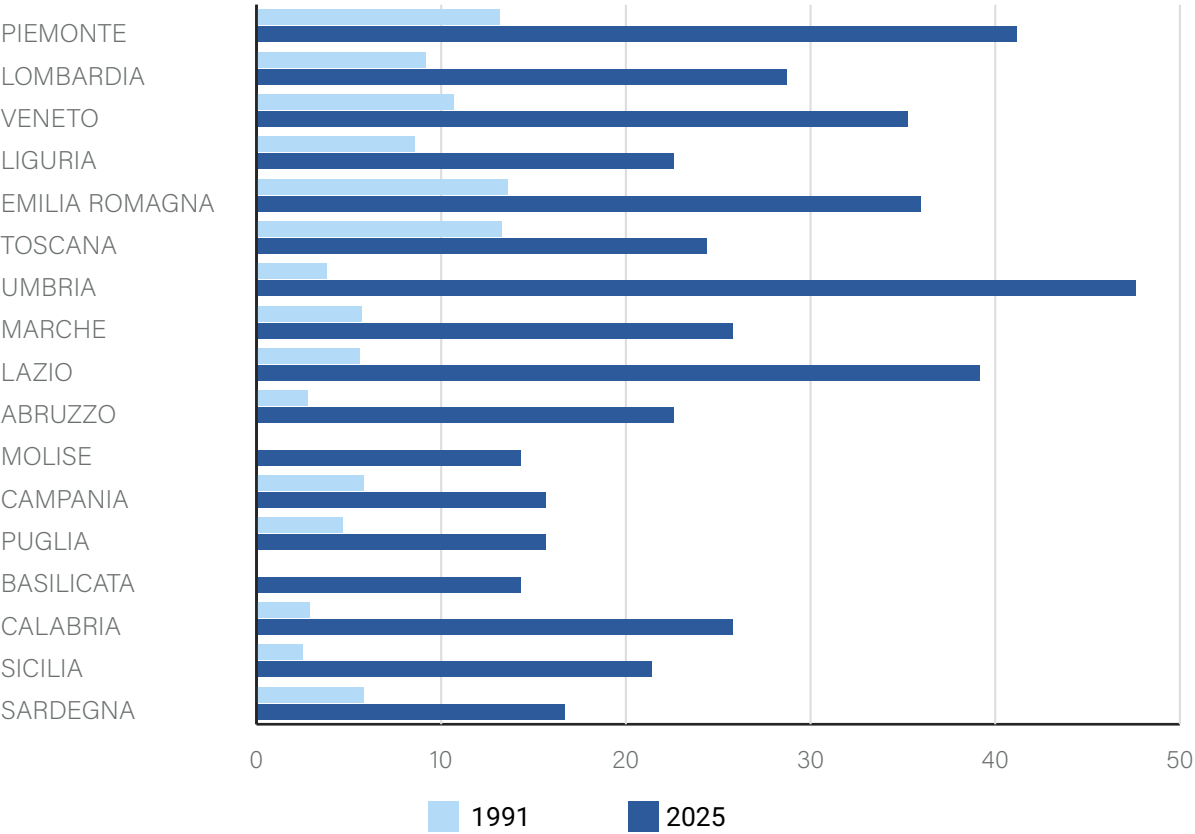
I grafici del presente paragrafo costituiscono elaborazioni del Servizio Studi della Camera dei deputati. Per il periodo 1991-2023 sono stati elaborati dati del Dipartimento per gli affari interni e territoriali (DAIT) del Ministero dell'Interno; per gli anni successivi le informazioni sono state raccolte dai siti istituzionali delle Regioni. Non sono disponibili i dati completi per Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia.

Donne nei Consigli regionali (1991-2025)

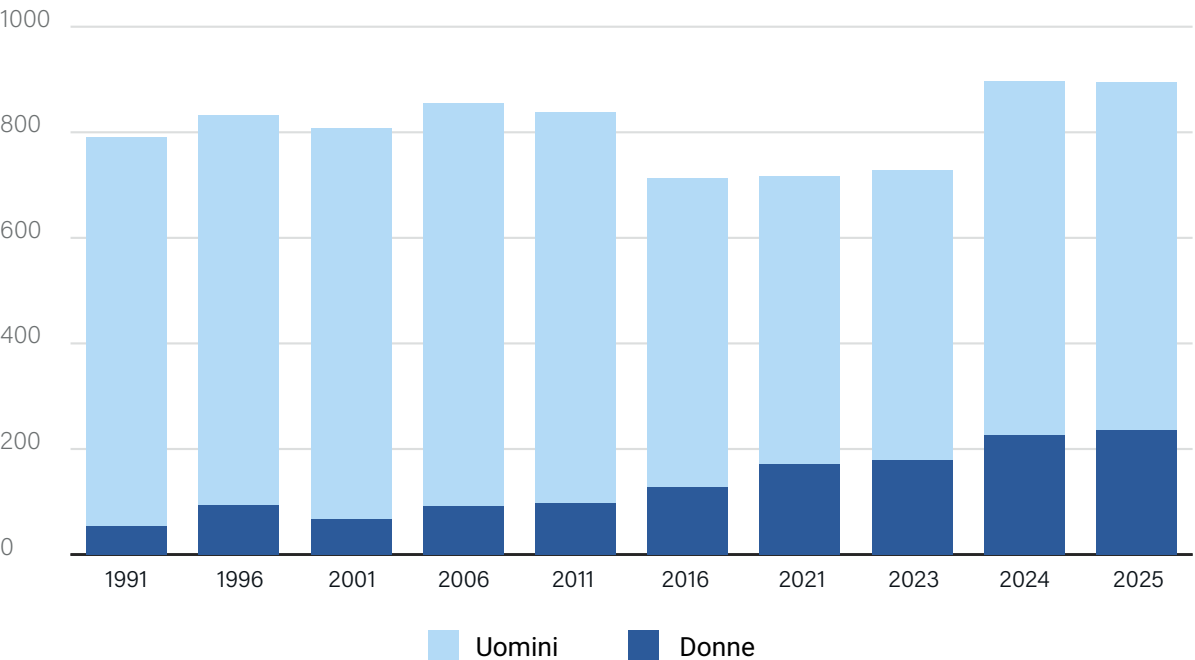


Si ricorda la prima norma in materia di rappresentanza di genere nelle regioni è stata la legge 23 febbraio 1995, n. 43, le cui disposizioni in materia di quote di genere nelle liste furono dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale con sentenza n. 422 del 1995. Le leggi costituzionali nn. 1/2001 e 3/2003 hanno successivamente fornito la necessaria copertura costituzionale, introducendo il principio di promozione della parità di accesso alle cariche elettive agli artt. 117, settimo comma, e 51 della Costituzione. Conseguentemente, la legge 2 luglio 2004, n. 165 ha fissato i principi fondamentali cui le leggi elettorali regionali devono conformarsi, tra cui la promozione della parità di genere; la legge 15 febbraio 2016, n. 20 ne ha modificato l'art. 4, introducendo la doppia preferenza di genere quale principio vincolante. Si segnala inoltre che con il decreto-legge n. 86 del 2020 è stato attivato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti della regione Puglia a causa del mancato adeguamento ai principi relativi alla promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive per le elezioni dei consigli regionali.

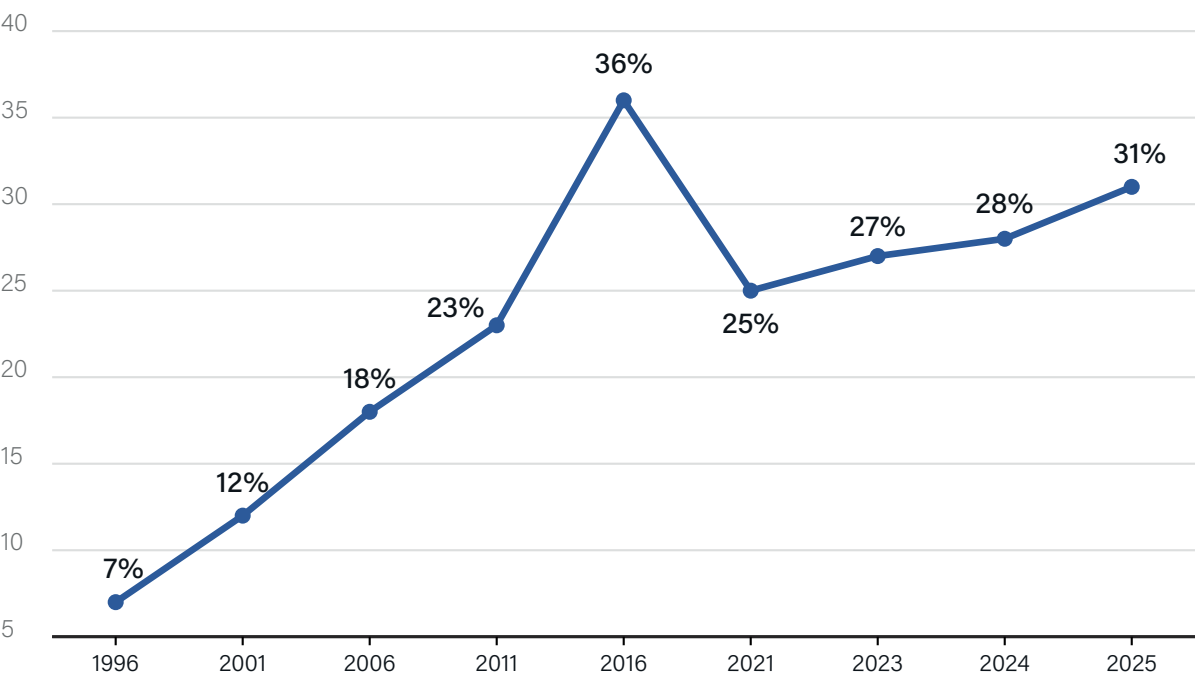
Confronto % donne nei Consigli regionali per regione: 1991 vs 2025



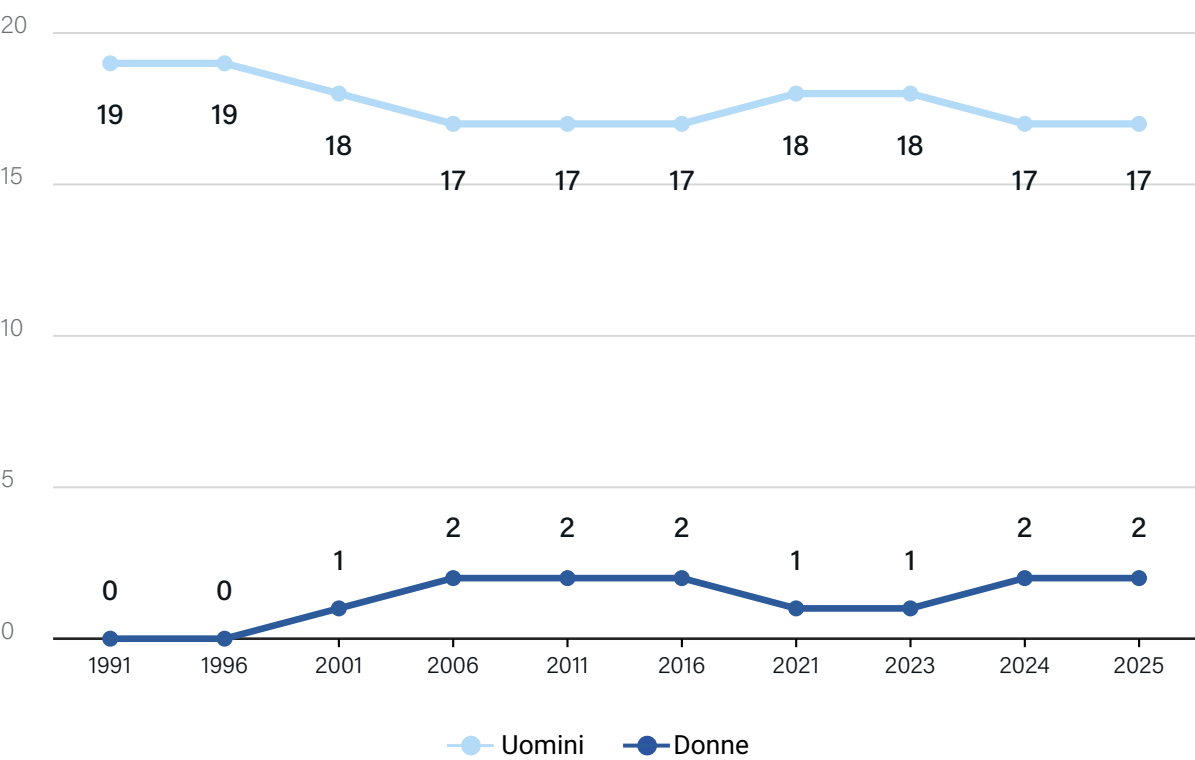
Composizione dei Consigli regionali per genere (1991 - 2025)



Donne nelle Giunte regionali (1996–2025)



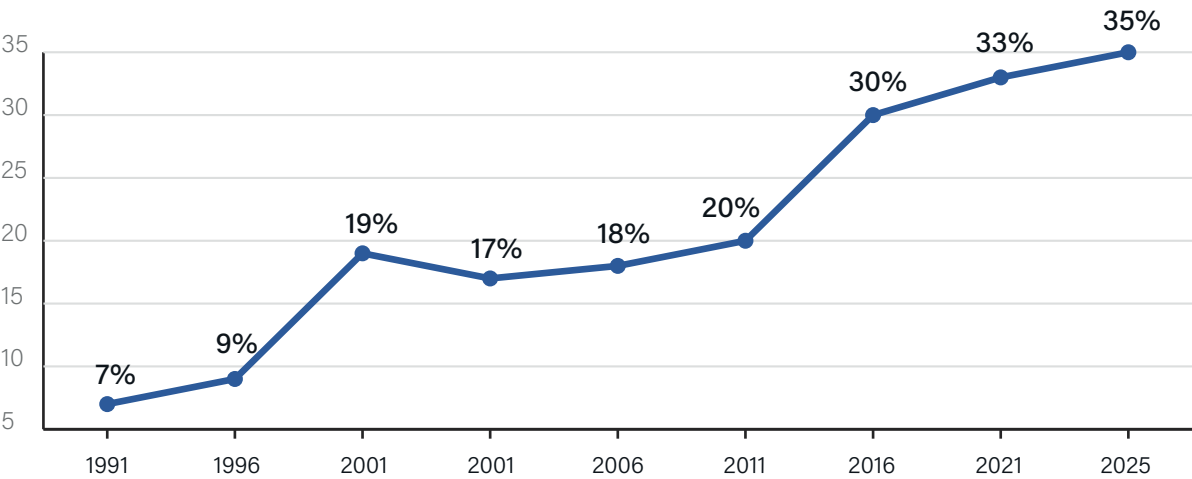
Presidenti di Regione per genere (1991-2025)



4.6 La presenza femminile nei Consigli e nelle Giunte comunali

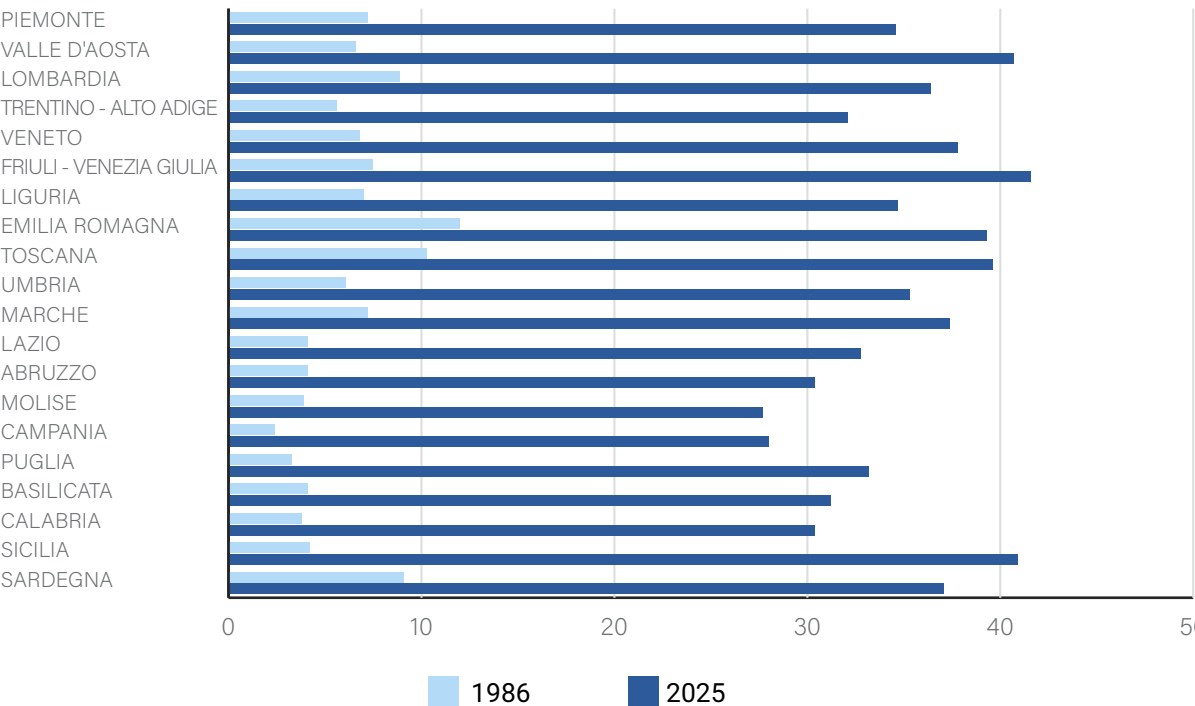
I grafici del presente paragrafo costituiscono elaborazioni del Servizio Studi della Camera dei deputati di dati del DAIT.

Andamento nazionale della percentuale di donne nei Consigli comunali (1986-2025)

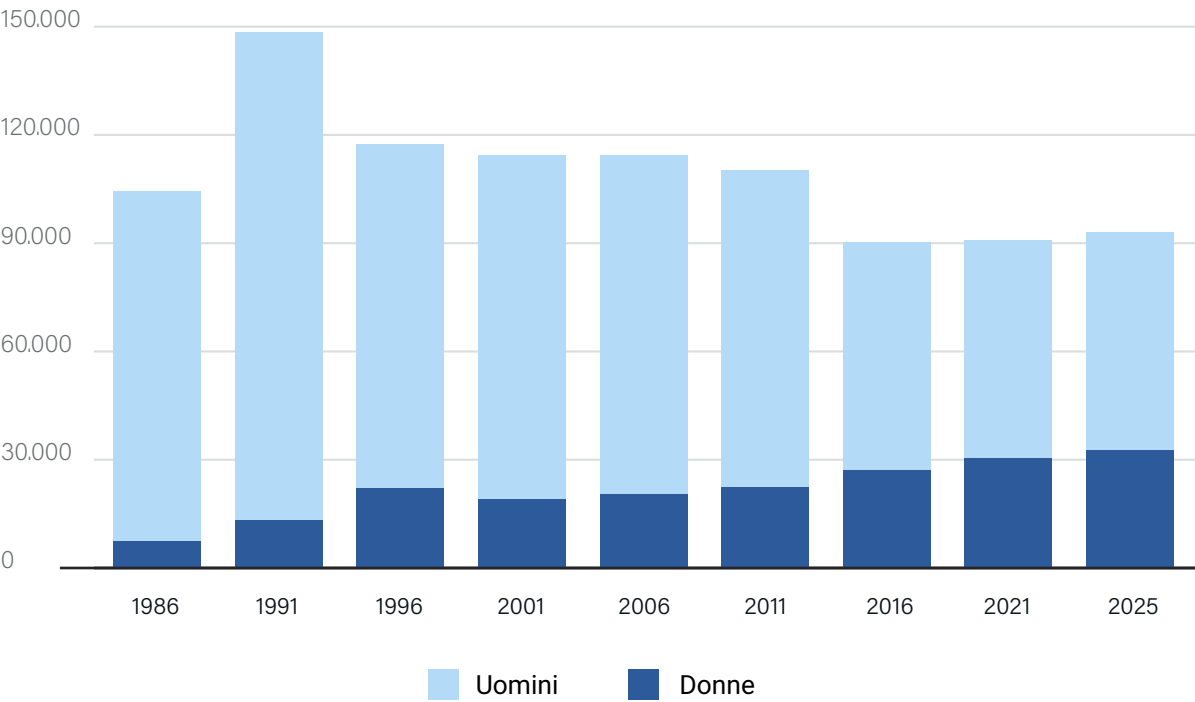


Si ricorda che la legge 23 novembre 2012, n. 215 reca le prime disposizioni in materia di riequilibrio di genere nei consigli comunali. In particolare, per i consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, la legge ha introdotto un duplice meccanismo prevedendo sia la quota di lista, con il divieto di candidature dello stesso sesso in misura superiore ai due terzi del totale, sia la doppia preferenza di genere, in base alla quale l'elettore che intenda esprimere due preferenze è tenuto ad indicare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza. La legge prevedeva due differenti regimi sanzionatori: nei comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti la commissione elettorale riduce la lista cancellando i candidati del sesso sovrarappresentato mentre per i comuni con più di 15.000 abitanti si procede all'esclusione della lista. Per i comuni inferiori a 5.000 abitanti la legge si limita a prescrivere genericamente la presenza di entrambi i sessi nelle liste, senza prevedere alcuna sanzione. Sul punto è tuttavia intervenuta la Corte costituzionale che, con sentenza n. 62 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni nella parte in cui non prevedevano l'esclusione dalla competizione elettorale delle liste prive di candidati di entrambi i sessi, estendendo anche ai comuni minori la sanzione già prevista per i comuni maggiori.

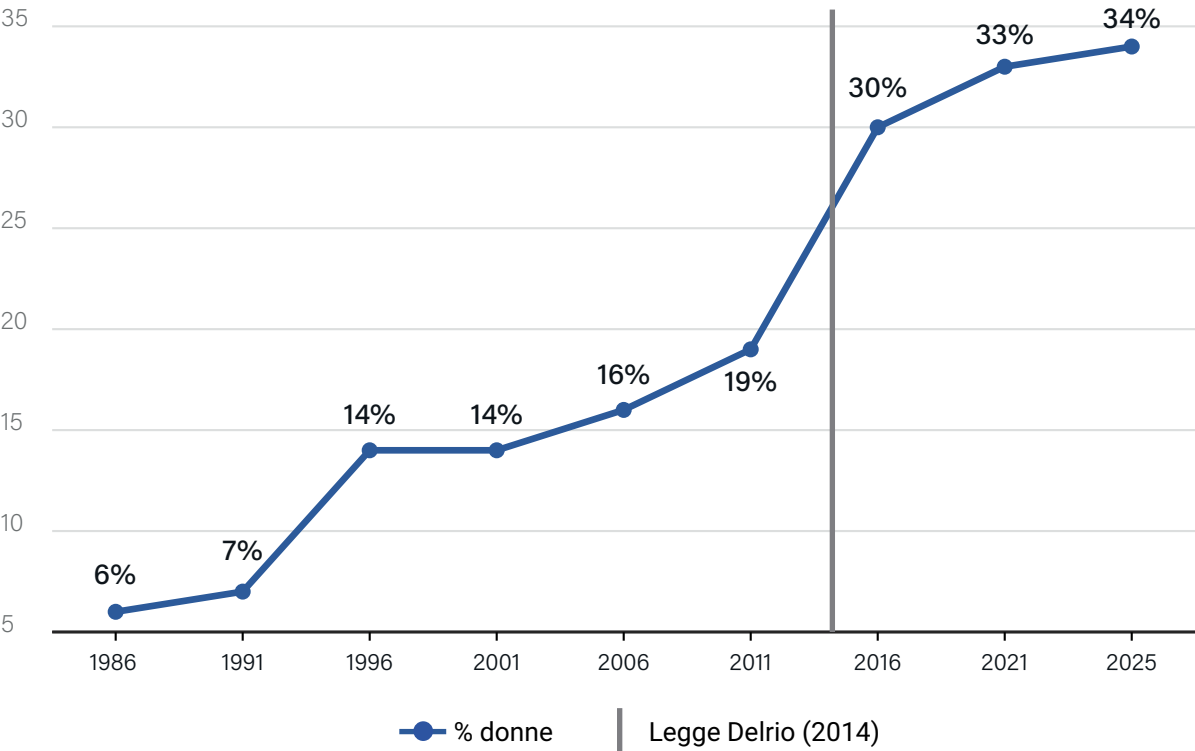
Confronto % donne elette nei Consigli comunali per regione: 1986 vs 2025



Consiglieri comunali: totale e componente femminile (1986-2025)



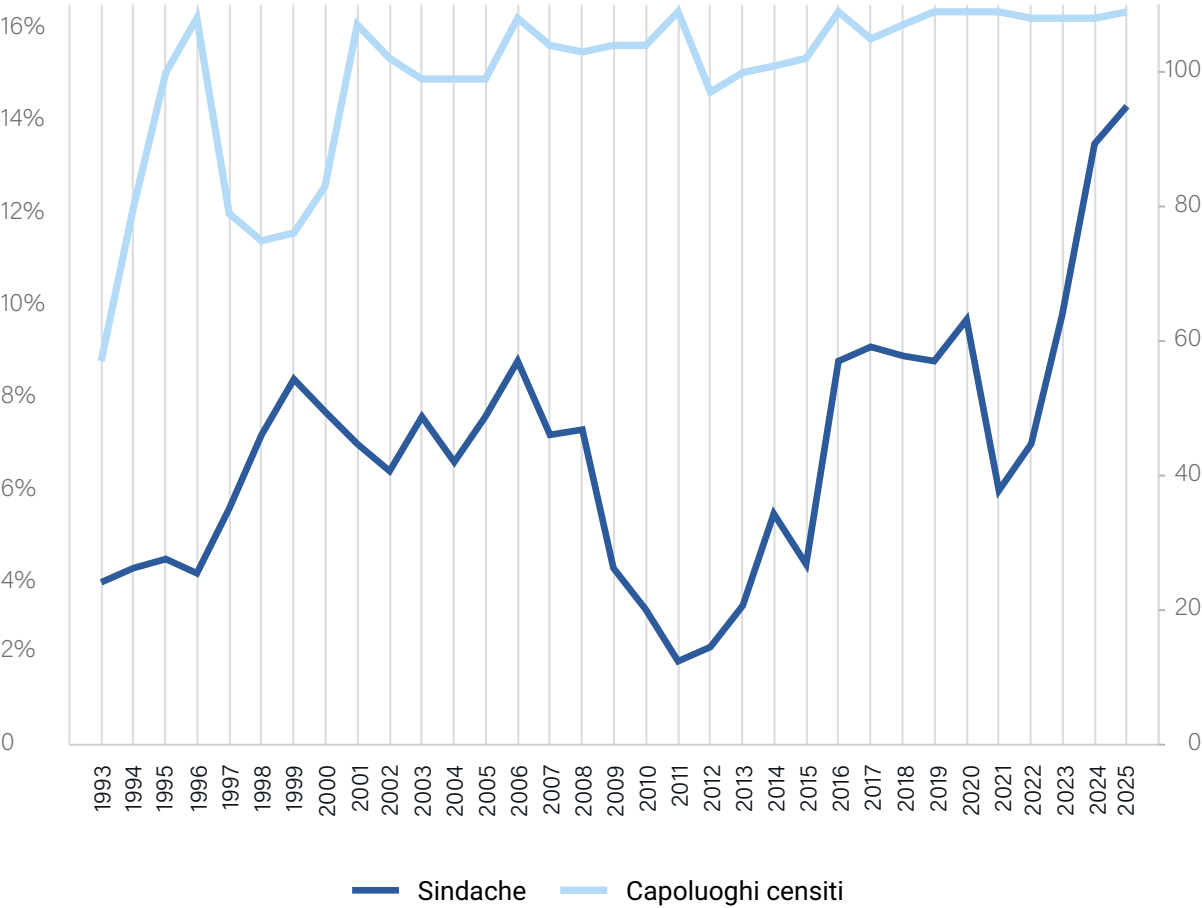
Donne nelle Giunte comunali (1986–2025)



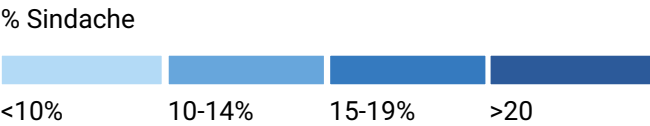
Si ricorda che la legge n. 56/2014 (c.d. Legge Delrio) ha rafforzato il principio della parità di genere nelle amministrazioni locali prevedendo che nelle giunte comunali nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura inferiore al 40%.

Sindache nei comuni capoluogo di provincia (1993–2025)

Il grafico presenta due serie sovrapposte che devono essere lette congiuntamente. L'asse sinistro riporta la percentuale di sindache di comuni capoluogo di provincia calcolata sul numero di comuni per i quali è disponibile il dato al 31 dicembre di ciascun anno secondo la ricostruzione effettuata a partire dagli archivi del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (DAIT). L'asse destro indica quanti comuni capoluogo risultano effettivamente censiti in quell'anno. Infatti, su 109 comuni capoluogo di provincia complessivi, la copertura varia sensibilmente, specialmente nel primo decennio della serie.

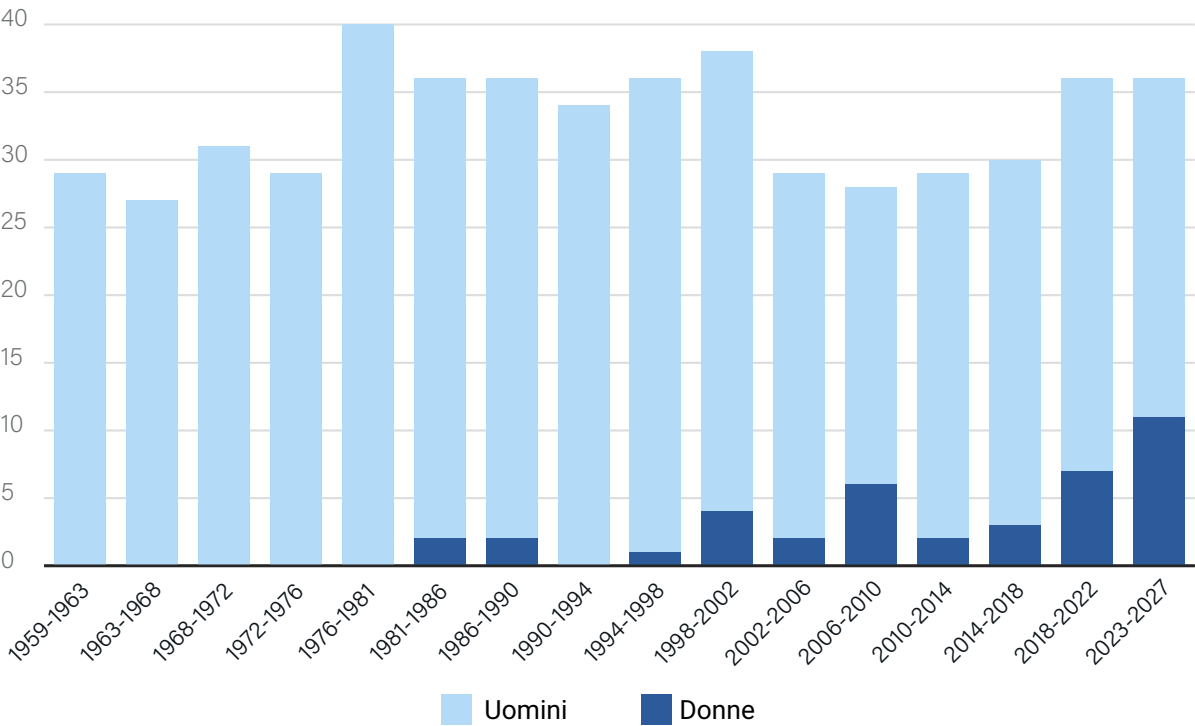


Sindache per regione – Dati al 31/12/2025



4.7 La presenza femminile nel CSM

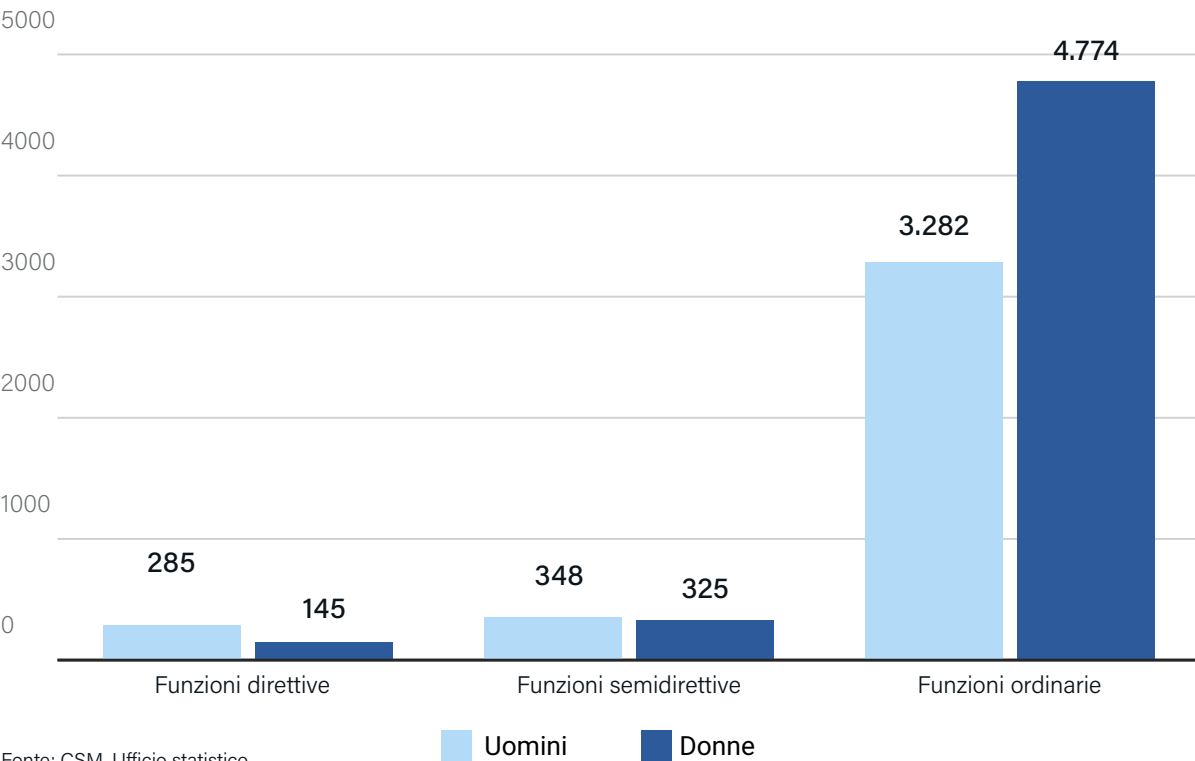
Composizione del Plenum del CSM (1959-2027)



Fonte: informazioni raccolte dal sito internet del CSM rielaborate dal Servizio Studi della Camera dei deputati. I dati sono sempre riferiti a inizio consiliatura. Nella consiliatura attuale, alla data del 10 giugno 2026, le donne sono 9.

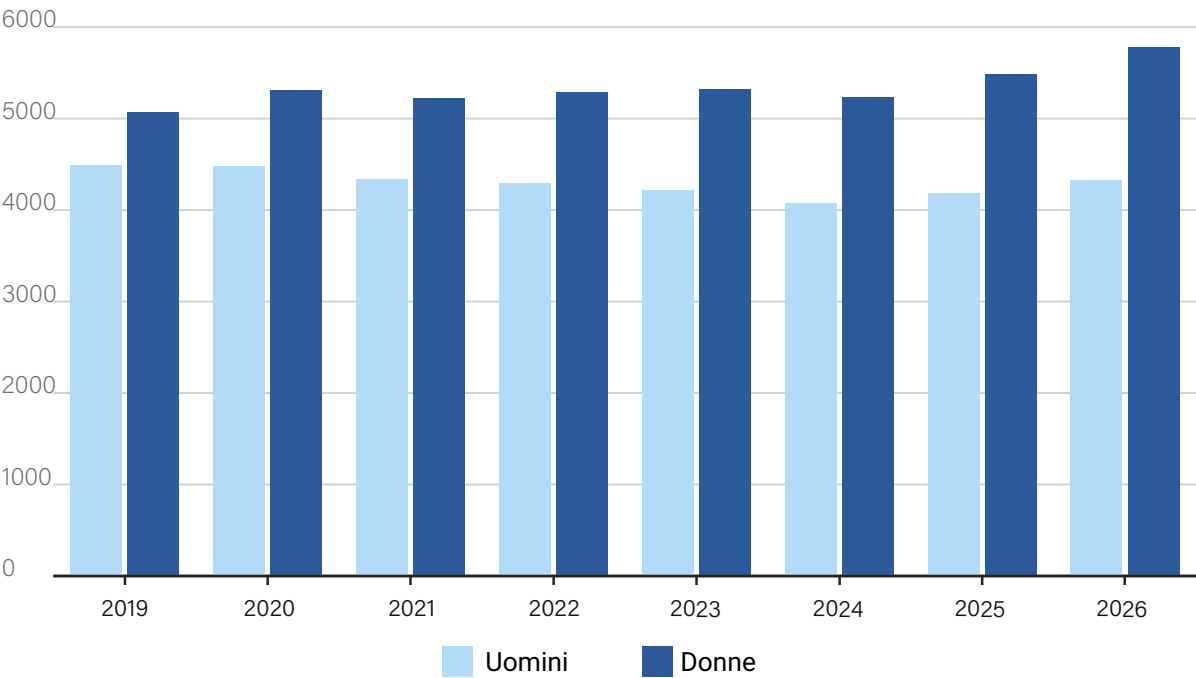
4.8 La presenza femminile nella magistratura ordinaria

Magistrati ordinari in ruolo nel marzo 2026 secondo il genere e la funzione



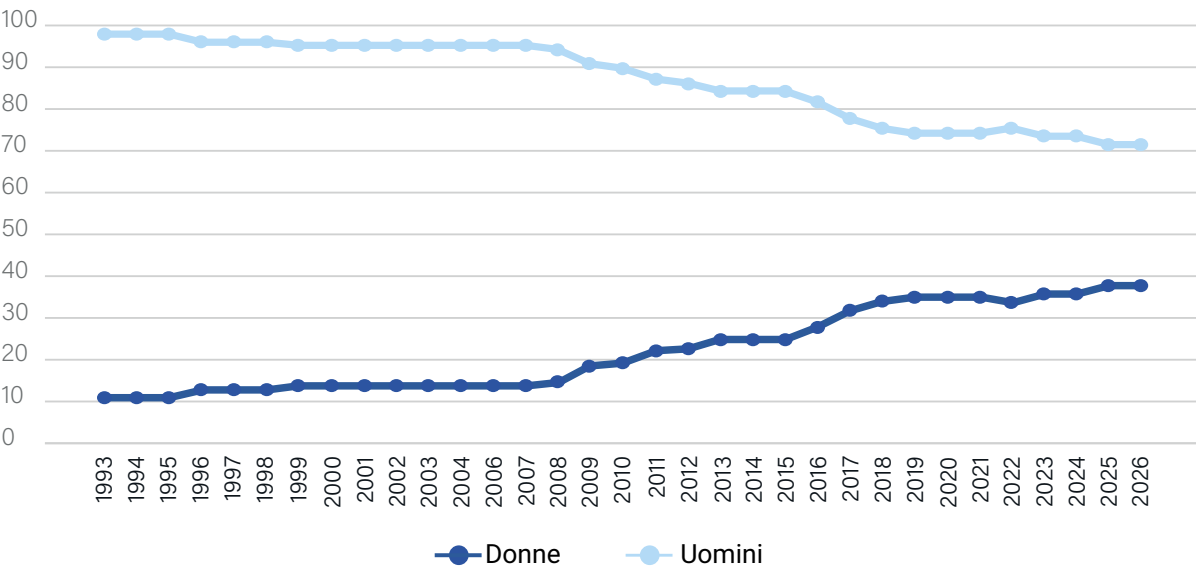
Fonte: CSM, Ufficio statistico.

Ripartizione per genere



Fonte: CSM, Ufficio statistico. Dati elaborati dal Servizio Studi

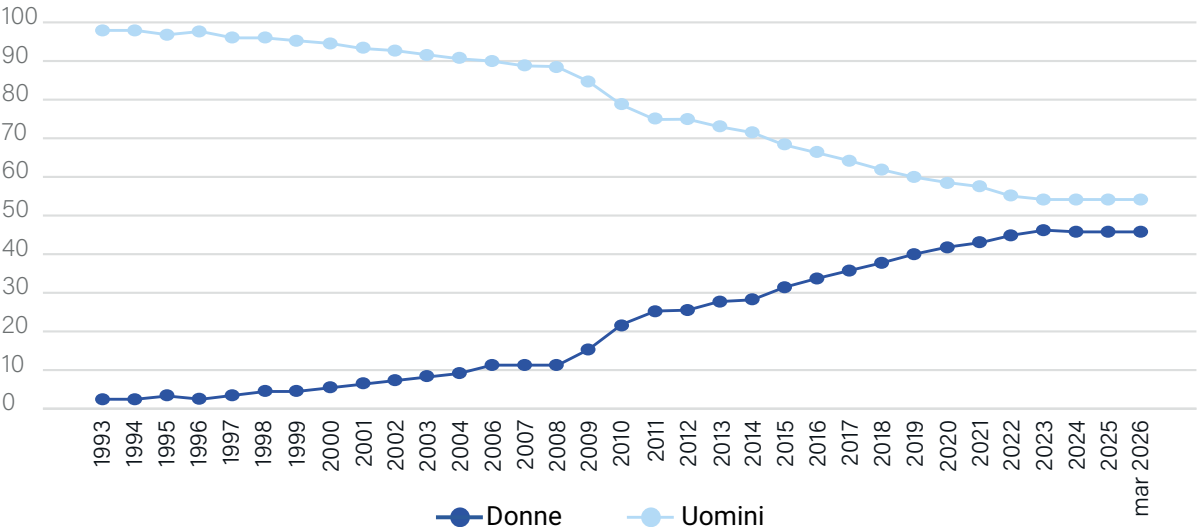
% Distribuzione per genere delle funzioni direttive



Fonte: CSM, Ufficio statistico.

Secondo quanto precisato all'articolo 10 del decreto legislativo n. 160 del 2006: le funzioni direttive giudicanti di primo grado sono quelle di presidente del tribunale ordinario; le funzioni direttive requirenti di primo grado sono quelle di procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario; le funzioni direttive giudicanti di secondo grado sono quelle di presidente della corte di appello; le funzioni direttive requirenti di secondo grado sono quelle di procuratore generale presso la corte di appello; le funzioni direttive requirenti di coordinamento nazionale sono quelle di procuratore nazionale antimafia; le funzioni direttive giudicanti di legittimità sono quelle di presidente di sezione della Corte di cassazione; le funzioni direttive requirenti di legittimità sono quelle di avvocato generale presso la Corte di cassazione; le funzioni direttive superiori giudicanti di legittimità sono quelle di presidente aggiunto della Corte di cassazione e di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche; le funzioni direttive superiori requirenti di legittimità sono quelle di procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione; le funzioni direttive apicali giudicanti di legittimità sono quelle di primo presidente della Corte di cassazione; le funzioni direttive apicali requirenti di legittimità sono quelle di procuratore generale presso la Corte di cassazione.

% Distribuzione per genere delle funzioni semidirettive

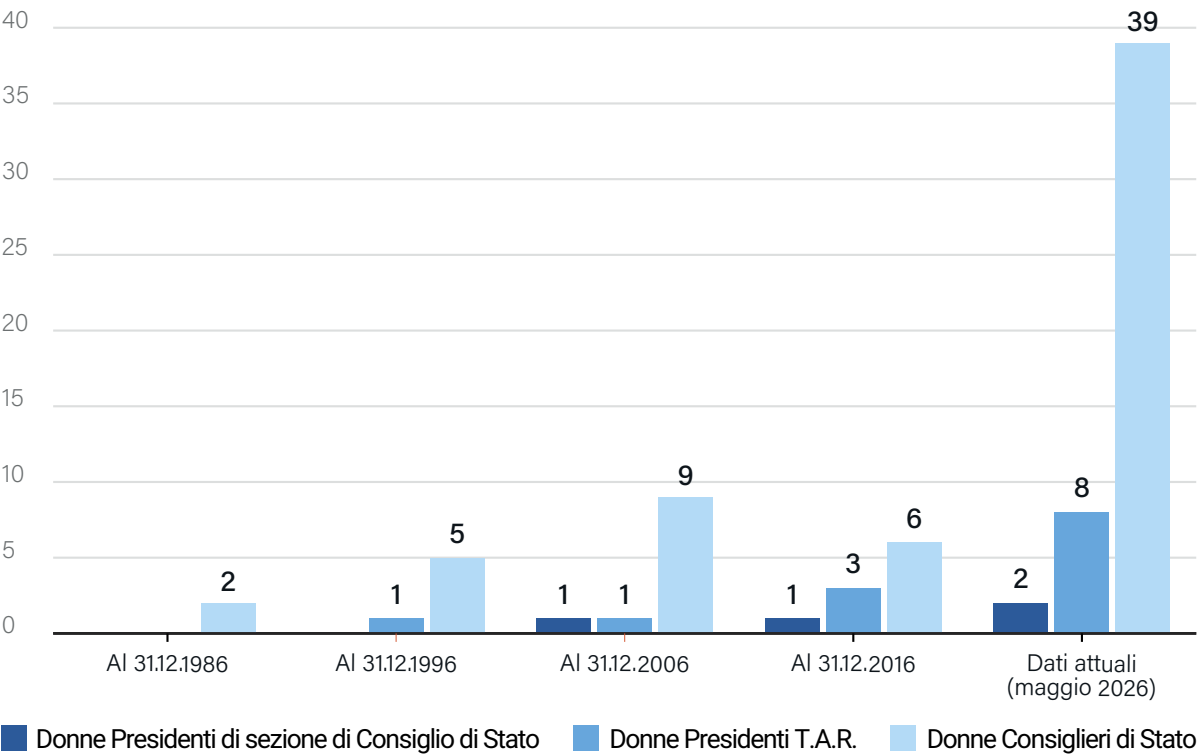


Fonte: CSM, Ufficio statistico.

Secondo quanto precisato all'articolo 10 del decreto legislativo n. 160 del 2006: le funzioni semidirettive giudicanti di primo grado sono quelle di presidente di sezione presso il tribunale ordinario, di presidente e di presidente aggiunto della sezione dei giudici unici per le indagini preliminari, di presidente di sezione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie; le funzioni semidirettive requirenti di primo grado sono quelle di procuratore aggiunto presso il tribunale; le funzioni semidirettive requirenti di coordinamento nazionale sono quelle di procuratore nazionale aggiunto; le funzioni semidirettive giudicanti di secondo grado sono quelle di presidente di sezione presso la corte di appello; le funzioni semidirettive requirenti di secondo grado sono quelle di avvocato generale presso la corte di appello.

4.9 La presenza femminile nella magistratura amministrativa

Donne nelle funzioni direttive della magistratura amministrativa e donne Consiglieri di Stato

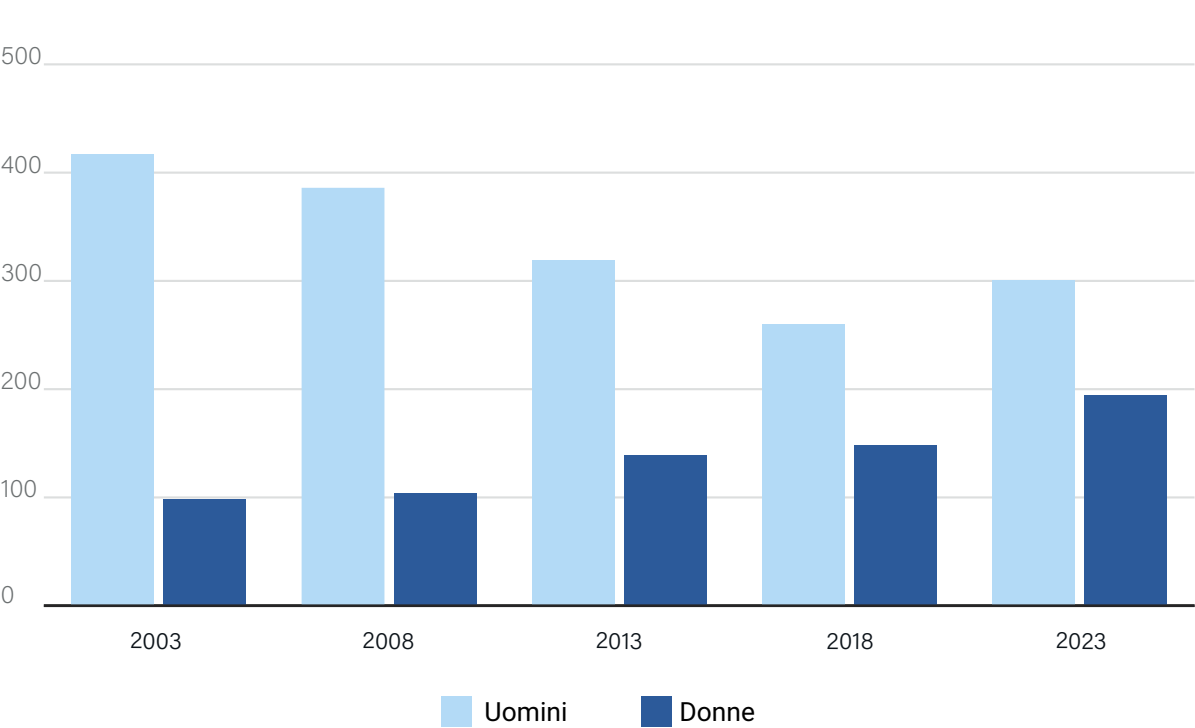


Dati forniti dall'Ufficio per il personale di magistratura della giustizia amministrativa.

Secondo quanto disciplinato agli articoli 14 e 15 della legge n. 186 del 1982, sono magistrati amministrativi con funzioni direttive: il presidente del Consiglio di Stato; i presidenti di sezione del Consiglio di Stato; i presidenti di Tribunale amministrativo regionale.

4.10 La presenza femminile nella magistratura contabile

Ripartizione per genere



Fonte: elaborazione su dati RGS (Ragioneria generale dello Stato) - conti annuali del personale. Si è preso in considerazione l'ultimo conto annuale disponibile - quello del 2023 - nonché l'andamento dei precedenti venti anni.

