

N. 1583-61-183-206-303-355-367  
404-466-1313-1314-1316-1799-A

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

## RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E INTERNI)

*presentata alla Presidenza il 27 febbraio 2002*

(Relatore: **MONTECCHI**)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

n. 1583

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
(**BERLUSCONI**)

DAL MINISTRO PER LE PARI OPPORTUNITÀ  
(**PRESTIGIACOMO**)

E DAL MINISTRO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI E LA DEVOLUZIONE  
(**BOSSI**)

---

Modifica dell'articolo 51 della Costituzione

*Presentato il 18 settembre 2001*

---

E SULLE

**PROPOSTE DI LEGGE COSTITUZIONALE****n. 61, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI**

**CORDONI, AMICI, ABBONDANZIERI, BANDOLI, BOLOGNESI, CAPITELLI, CHIAROMONTE, DI SERIO D'ANTONA, FINOCCHIARO, GRIGNAFFINI, LUCIDI, MAGNOLFI, MANZINI, PAOLA MARIANI, RAFFAELLA MARIANI, MOTTA, OTTONE, PENNACCHI, PINOTTI, PISA, POLLASTRINI, SASSO, SERENI, TRUPIA, ZANOTTI, BIELLI, CALDAROLA, D'ALEMA, FOLENA, MARONE, SABATTINI, SODA**

Modifica all'articolo 51 della Costituzione, in materia di parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive

*Presentata il 30 maggio 2001*

**n. 183, d'iniziativa del deputato BOATO**

Modifica all'articolo 51 della Costituzione, in materia di eguaglianza fra i sessi nell'accesso alle cariche pubbliche

*Presentata il 30 maggio 2001*

**n. 206, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI**

**PISCITELLO, ANGIONI, ANNUNZIATA, BELLINI, GIOVANNI BIANCHI, BUEMI, CAMO, CARBONELLA, CEREMIGNA, DAMIANI, FANFANI, GALEAZZI, GAMBINI, SANTINO ADAMO LODDO, TONINO LODDO, LUSETTI, MANTINI, MILANA, NICOTRA, PASETTO, LUIGI PEPE, REALACCI, RICCIUTI, ROTUNDO, SELVA, SORO, SPINA DIANA, STRANO, TARANTINO, TIDEI**

Modifica all'articolo 51 della Costituzione, in materia di parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive

*Presentata il 30 maggio 2001*

**n. 303, d'iniziativa del deputato MAZZUCA**

---

Modifiche agli articoli 51, 56 e 58 della Costituzione,  
in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici  
pubblici e alle cariche elettive

*Presentata il 30 maggio 2001*

---

**n. 355, d'iniziativa del deputato ALBERTA DE SIMONE**

---

Modifiche agli articoli 51, 56 e 58 della Costituzione,  
in materia di pari opportunità nell'accesso agli uffici  
pubblici e alle cariche elettive

*Presentata il 30 maggio 2001*

---

**n. 367, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI****MAURA COSSUTTA, PISTONE**

---

Modifica all'articolo 51 della Costituzione, in materia di  
riequilibrio della rappresentanza fra i sessi nell'accesso ai  
pubblici uffici e alle cariche elettive

*Presentata il 31 maggio 2001*

---

**n. 404, d'iniziativa del deputato MUSSOLINI**

---

Modifica all'articolo 51 della Costituzione in materia  
di accesso delle donne alle cariche elettive

*Presentata il 1° giugno 2001*

---

**n. 466, d'iniziativa del deputato PRESTIGIACOMO**  
—

Modifica all'articolo 51 della Costituzione, in materia di parità di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive

*Presentata il 4 giugno 2001*

  
—**n. 1313, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI**

**CIMA, DEIANA, BOATO, BOLOGNESI, BULGARELLI, BUEMI, CENTO, TITTI DE SIMONE, LION, MASCIA, PEDRIZZI, PECORARO SCANIO, REDUZZI, ROCCHI, VALPIANA, ZANELLA**

  
—

Modifica all'articolo 51 della Costituzione, in materia di eguaglianza fra i sessi nell'accesso alle cariche pubbliche

*Presentata il 12 luglio 2001*

  
—**n. 1314, d'iniziativa del deputato DORINA BIANCHI**  
—

Modifica all'articolo 51 della Costituzione in materia di equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi

*Presentata il 12 luglio 2001*

  
—**n. 1316, d'iniziativa del deputato MORONI**  
—

Modifica all'articolo 51 della Costituzione in materia di accesso delle donne alle cariche elettive

*Presentata il 12 luglio 2001*

  
—

**n. 1799**, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BIANCHI CLERICI, LUSSANA, FRANCESCA MARTINI**

---

Modifica all'articolo 51 della Costituzione in materia  
di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive

*Presentata il 19 ottobre 2001*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — La necessità di una riforma dell'articolo 51 della Costituzione va inquadrata nel generale tema della crisi della rappresentanza e del deficit di democrazia. Se da un lato il problema di una rappresentanza non divisibile per generi, quale è stato sollevato dalla controversa sentenza 422/1995 della Corte Costituzionale, rimane, l'attuale formulazione proposta all'aula appare come un giusto punto di equilibrio e mediazione capace di rispondere al sempre più pressante problema della scarsa partecipazione femminile alla vita pubblica e istituzionale.

L'articolo 51, nella formulazione proposta, ha il pregio, innanzitutto, di inserirsi pienamente nell'equilibrio costituzionale esistente e di permettere una sorta di bilanciamento tra i diversi valori costituzionalmente riconosciuti e protetti. La formulazione adottata, infatti, non solo rispetta l'intangibilità dei principi contenuti nella parte prima della nostra Costituzione, ma può essere considerata come una specificazione dell'articolo 3, paragrafo 2, ovvero dell'uguaglianza sostanziale. In seguito a numerose sentenze della Corte Costituzionale, e in particolare a seguito della nota sentenza del 1995, la finalità della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, è stata intesa come applicabile solamente in un ambito socio-economico; non estensibile cioè anche ai diritti politici, e dunque non utilizzabile per azioni positive in materia di rappresentanza. Data la piena consapevolezza presente ormai in tutte le forze politiche della frattura che si è manifestata tra la partecipazione femminile alla vita professionale, sociale e culturale, e la partecipazione femminile alla vita politica e istituzionale del paese, si è ritenuto che l'articolo 51 dovesse realizzare anche nel campo dei diritti politici quell'uguaglianza sostanziale, e non più solo formale, di tutti i cittadini. Se l'attuale formulazione dell'ar-

ticolo 51 garantisce, infatti, la possibilità per tutti i cittadini « dell'uno e dell'altro sesso » di essere eletti, e dunque dà piena attuazione al principio dell'uguaglianza formale sancito dall'articolo 3, comma 1, la modifica proposta ha il fine di promuovere anche un'uguaglianza delle opportunità, che senza predeterminare alcuna garanzia di risultato, permetta però un innalzamento della soglia di partenza. In questo senso si parla di « correzione » degli squilibri nella rappresentanza, tale cioè da non incidere sul contenuto del diritto politico, che rimane se si vuole neutro, ma allo stesso tempo capace di incidere sulle cause che determinano quello squilibrio. La concezione unitaria della rappresentanza politica, intesa come rigorosa parità formale tra i titolari dei diritti politici, è storicamente connaturata all'idea dello Stato di diritto. Non si vuole certo *alterare* il concetto unitario di rappresentanza giunta a noi fin dallo Stato liberale, per tornare ad una visione corporativa, premoderna della rappresentanza politica; né si vuole in alcun modo ledere il principio dell'uguaglianza formale, quale garantito dalla formulazione attuale dell'articolo 51. Si tratta piuttosto di integrarne la disciplina, correggendo quelle distorsioni che impediscono ad una rappresentanza ideale, ma astratta, di divenire anche effettiva. Come notava in aula l'onorevole Claudia Mancina, nell'intervento tenuto nella scorsa legislatura, l'articolo 51 per più di cinquant'anni ha garantito le donne da arbitrarie esclusioni fondate sul sesso, « ma quella che appariva, ed era, una frontiera avanzata nel 1947 può essere oggi una frontiera da superare ». Oggi, l'uguaglianza formale, seppur necessaria, non appare più sufficiente.

La formulazione dell'articolo 51 è pienamente rispettosa non solo dell'articolo 3, ma anche di altri importanti principi ed equilibri costituzionali. Essa consente in-

fatti la copertura costituzionale per azioni positive, senza alcun pregiudizio della libera scelta del Legislatore circa i mezzi e la modulazione in concreto degli interventi ritenuti necessari; né è in alcun modo lesiva dell'articolo 49 Cost. che garantisce i partiti politici da « ingerenze pubbliche » sull'attività da loro svolta e sulla loro organizzazione interna. La modifica proposta, quindi, ha il pregio di assecondare e stimolare i processi culturali e politici in atto, proponendo la copertura costituzionale per una correzione degli squilibri nella rappresentanza, ma salvaguardando al tempo stesso gli altri fondamentali valori costituzionali.

Occorre tra l'altro ricordare che le azioni positive, alle quali si vuol dare copertura costituzionale con questa riforma, anche nel sistema americano dove per la prima volta furono sperimentate all'inizio degli anni '60, si caratterizzano per essere necessariamente transitorie. Esse tendono cioè a « correggere » le discriminazioni esistenti, per tutto il periodo in cui tali discriminazioni di ordine economico e sociale permangono a svantaggio di taluni soggetti. E sono volte a tradurre su un piano concreto il principio dell'uguaglianza formale in uguaglianza sostanziale. La temporaneità delle azioni positive mira infatti ad evitare che l'eccezione al principio di parità tra i sessi, si cristallizzi a sua volta in regola. Per questa ragione è bene che esse vengano adottate con legge ordinaria, e non con norma costituzionale. La funzione del nuovo articolo 51, nella sua formulazione elastica ed ampia, è proprio quella di garantire la copertura costituzionale delle azioni positive che verranno adottate dal Legislatore; essa non fornisce specifiche indicazioni sulle concrete iniziative da intraprendere né preclude ulteriori interventi legislativi più incisivi; spetterà al Legislatore tenere conto del contesto nel quale le azioni positive andranno ad inserirsi, del momento storico specifico in cui saranno adottate, della loro intrinseca temporaneità.

Anche rispetto al controverso problema delle quote ci sembra che l'articolo 51 possa segnare un decisivo passo in avanti. Non si vuole qui entrare nel merito del dibattito tra sostenitori e oppositori delle

quote quale mezzo per risolvere o affrontare il problema di una adeguata rappresentanza femminile. Si vorrebbe piuttosto sottolineare che anche coloro che ritengono le quote uno strumento adeguato, da sempre ne hanno sottolineato la natura strumentale, di mezzo e non di fine. In questo senso l'articolo 51 compie un passo in avanti, guarda oltre. Permetterà infatti al legislatore, una volta approvato, di modulare un'ampia gamma di interventi, che possano tenere conto delle specificità del problema nelle sue diverse manifestazioni, uscendo dalla (ormai, sterile) contrapposizione tra fautori e oppositori delle quote quale *unico* strumento per affrontare l'emergenza di una rappresentanza che sia realmente democratica. Proprio perché le cause sono complesse, la loro rimozione comporterà un percorso che dovrà agire su più livelli di interventi, mirati alla rimozione degli ostacoli culturali, economici e sociali che impediscono di fatto il raggiungimento di una compiuta rappresentanza.

Appare anche doveroso ricordare che si eredita un importante lavoro svolto nel corso della XIII legislatura, dove nel corso di un'indagine conoscitiva tenutasi nella Commissione Affari Costituzionali furono messi in luce i principali nodi giuridici e politici che avrebbero accompagnato un'eventuale modifica dell'articolo 51. Le audizioni di docenti di diritto pubblico e costituzionale, hanno lasciato un rilevante patrimonio culturale ed elaborativo che ha permesso in termini relativamente rapidi in questa legislatura di focalizzare le problematiche principali. In quell'occasione emerse come un'eventuale modifica dell'articolo 51 ponesse non tanto un problema di violazione o meno della sentenza del 1995 della Corte Costituzionale, quanto piuttosto un problema di interpretazione del principio di rappresentanza, inteso in modo diverso dalla Corte e da altri operatori giuridici. In quell'occasione venne messa a fuoco proprio la tensione, esistente nella Costituzione, che contrapporrebbe due diverse concezioni del principio di uguaglianza: un'uguaglianza formale, che ritiene che la migliore garanzia per i cittadini sia data dalla loro neutralità, e dunque dall'indifferenza sul piano giuridico di condizioni relative al sesso o alla razza (divieto di discri-

minazione), e un'uguaglianza sostanziale, intesa come uguaglianza delle opportunità, in cui un diverso trattamento giuridico si giustifica, ed anzi è ritenuto necessario, sulla base delle diverse condizioni di partenza. Se tradizionalmente nell'ordinamento italiano la rappresentanza politica è sempre stata considerata come meglio garantita dall'uguaglianza formale (e dunque dal concetto di neutralità della rappresentanza politica), alla luce delle profonde modificazioni storiche e culturali intervenute dal 1948 ad oggi, e dei preoccupanti dati circa la scarsa partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale, veniva sollevata l'esigenza di ripensare il concetto di rappresentanza in un senso meno rigorosamente formale. Contemporaneamente tutti i costituzionalisti concordavano sull'esigenza che la riforma costituzionale, ritenuta necessaria, fosse realizzata attraverso una norma elastica e dal carattere generale, una norma « ombrello », che senza precludere al Legislatore ordinario futuri interventi legislativi più incisivi, svolgesse quell'effetto pedagogico che dovrebbe essere proprio di tutte le norme costituzionali.

Anche le audizioni delle rappresentanti di numerose associazioni femminili — per la prima volta istituzionalmente invitate nella I Commissione della Camera — nonché delle rappresentanti della Commissione Pari Opportunità, furono assai importanti per cogliere da vicino come la scarsa rappresentanza delle donne nella vita pubblica fosse percepita come un problema acuto. In particolare queste audizioni, dopo aver ricordato i sempre più allarmanti dati relativi all'astensionismo femminile e la singolare sfaldatura tra una società composta da più donne che uomini e una rappresentanza « non rappresentativa », misero in luce il nesso esistente tra l'insufficiente rappresentanza femminile e la conseguente caduta democratica dell'intero sistema, in cui la prima è sintomo del distacco tra società e politica, e dunque un male per la democrazia nel suo complesso. Il distacco tra donne e politica apparve anche più allarmante se confrontato con l'elevata presenza femminile nelle cariche pubbliche per le quali sono previste procedure trasparenti. Veniva cioè a delinearsi un nesso tra trasparenza, certezza

delle procedure e maggior partecipazione delle donne. Il dibattito, prezioso e interessante, portò le diverse rappresentanze ascoltate a concludere, al pari dei costituzionalisti, che la riforma dell'articolo 51 appariva non solo *utile*, ma soprattutto *necessaria*. Questo dunque l'importante lavoro ereditato e dal quale si è ripartiti.

Il problema della scarsa partecipazione femminile alla vita politica e pubblica si è dimostrato, d'altro canto, essere un problema non solo italiano: riguarda, infatti, anche altre importanti democrazie europee. Le vie per affrontare questo male della democrazia sono state però diverse. In paesi caratterizzati da sistemi di partito consolidati, infatti, il problema è stato spesso affrontato attraverso una auto-regolamentazione dei partiti politici, che sono stati capaci di integrare le novità del bipolarismo consolidato, senza radicali trasformazioni del sistema partitico e soprattutto senza le dinamiche dissolutive dell'unità interna ai partiti. Il sistema partitico italiano, invece, si caratterizza ancora oggi per un elevato grado di incompiutezza del sistema bipolare, in cui il voto di preferenza ha fortemente accentuato la spinta dissolutiva dell'unità interna dei partiti. Assai interessante, quindi, l'esperienza della Francia, che nella difficoltà di affrontare il problema della scarsa partecipazione femminile alla vita politica attraverso una auto-regolamentazione dei partiti politici (difficoltà analoga a quella italiana), per prima in Europa si è mossa sulla via di una revisione costituzionale. L'esperienza francese ha dimostrato che la modifica costituzionale ha fortemente stimolato la legislazione ordinaria nella direzione di una garanzia forte (talvolta giunta fino alla parziale pre-determinazione di una parte dei risultati) nelle elezioni comunali, e di interventi più moderati nel caso della rappresentanza nazionale (attraverso incentivi che ricostruissero una uguaglianza effettiva delle opportunità e non direttamente dei risultati). Ciò dimostra come la modifica dell'articolo 51, al di là del suo innegabile valore simbolico, può svolgere una funzione essenziale nello stimolare il legislatore a innovare, con diverse solu-



zioni, l'attuale sistema. Ancora una volta la modifica dell'articolo 51 appare non solo utile ma *necessaria*.

Sembra, infine, che a seguito dell'avvenuta modifica dell'articolo 117 della Costituzione che ha posto la «parità di accesso» come unico vincolo alle leggi regionali, per il resto pienamente parificate alle leggi nazionali, e a seguito della legge costituzionale n. 2 del 2001 sulla modifica degli statuti delle regioni a statuto speciale, che ha introdotto l'obbligo per le leggi regionali e provinciali di promuovere condizioni per la parità d'accesso alle consultazioni elettorali, l'adozione dell'articolo 51 rappresenta il logico compimento di un processo politico, culturale e legislativo che avviatosi nella XIII legislatura, è stato ripreso e verrà, ci si augura,

concluso, nell'attuale legislatura. D'altra parte, sia nel mondo anglosassone, sia in quello continentale europeo, da tempo si è aperto un dibattito su quale sia il tipo di rappresentanza di cui necessitano le moderne società complesse, e quali siano le sfide e i traguardi delle democrazie contemporanee. Oggi solo le democrazie che saranno capaci di aprirsi, di esprimere una rappresentanza effettiva anche degli esclusi, che sapranno essere portatrici delle differenze e specificità insite in una società multiforme e complessa, potranno compiutamente manifestare la loro vitalità. Ed è questa la linea di fondo che ha ispirato e permeato la modifica dell'articolo 51.

Elena MONTECCHI, *Relatore*.

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE  
(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

\_\_\_\_\_

TESTO  
DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 1583

—  
ART. 1.

1. All'articolo 51, primo comma, della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La Repubblica promuove, **a tale fine**, le pari opportunità tra donne e uomini ».

TESTO  
DELLA COMMISSIONE

—  
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 ».

Lire 500 = € 0,26



\*14PDL0022430\*