

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1514-A)

## RELAZIONE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE FENOALTEA)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro dell'Interno

e col Ministro di Grazia e Giustizia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GENNAIO 1966

---

Comunicata alla Presidenza il 23 marzo 1966

---

Adesione alla Convenzione sui diritti politici della donna, adottata a New York  
il 31 marzo 1953 e sua esecuzione

---

ONOREVOLI SENATORI. — Gli articoli 3 e 51 della Costituzione elevano a principio statutario la parità dei sessi nella dignità sociale, dinanzi alla legge, e nella possibilità di accesso ai pubblici uffici ed alle cariche elettive.

E tuttavia il carattere non precettivo ma (secondo una prevalente opinione) soltanto programmatico delle norme contenute nei suddetti articoli relativamente all'accesso delle donne agli uffici consentiva che ancora nel 1962 si ritenesse vigente la legge 17 luglio 1919, n. 1176, la quale, segnando un grande progresso sulla legislazione precedente, ammetteva, è vero, le donne a esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti gli impieghi pubblici, ma le escludeva dalle funzioni implicanti poteri pubblici giurisdizionali, dall'esercizio dei diritti politici e dagli impieghi attinenti alla difesa dello Stato: mentre la legislazione successiva (basta ricordare il regio decreto 29 giugno 1939 n. 898) in pratica riduceva a ben poco il principio generale ispirato alla parità e moltiplicava le esclusioni dettate dalla antica sfiducia nelle capacità intellettuali della donna.

Nel 1962, dunque, ad iniziativa di un gruppo di deputati (onorevole Cocco ed altri) veniva presentata una proposta legislativa di adempimento costituzionale, proposta che, approvata dai due rami del Parlamento, dette luogo alla vigente legge 9 febbraio 1963, n. 66, che ha sancito l'ammissione della donna a tutti gli impieghi e l'abrogazione della surricordata legge del 1919 nonché di tutte le disposizioni successive incompatibili con il regime di assoluta parità finalmente consacrato nella legge ordinaria.

L'ammissione delle donne a tutti gli impieghi, compresa la Magistratura, seguiva però di molti anni l'estensione alle donne dei diritti politici, poichè fin dalle prime consultazioni elettorali che segnarono la ripresa della vita democratica esse furono ammesse all'elettorato attivo e passivo.

Stando così le cose nel nostro Paese, il 31 marzo 1953 a New York sotto gli auspici e nel quadro dell'ONU veniva adottata

una Convenzione internazionale sui diritti politici della donna, Convenzione aperta all'adesione di tutti i Paesi.

La Convenzione stabilisce:

all'articolo 1, che le donne sono ammesse all'esercizio del diritto di voto in tutte le elezioni in condizioni di eguaglianza con gli uomini;

all'articolo 2, che le donne sono eleggibili a far parte di tutti gli organismi elettivi in condizioni di eguaglianza con gli uomini;

all'articolo 3, che le donne hanno il medesimo diritto, riconosciuto agli uomini, di occupare qualsiasi impiego pubblico e di svolgere qualsiasi pubblica funzione.

Come si vede, la Convenzione sanciva nei primi due articoli un principio già recepito dalla legislazione italiana, mentre nel terzo anticipava ciò che in Italia sarebbe stato statuito 10 anni più tardi con la legge n. 66 del 1963, sopra ricordata.

La Convenzione di New York del 31 marzo 1953 ci viene oggi sottoposta perchè il Senato autorizzi l'adesione del nostro Paese.

Sul merito nulla vi è da osservare, poichè la Convenzione contiene norme già esistenti nel nostro diritto interno e che quindi non prestano materia a osservazioni nè sul loro contenuto intrinseco nè sulla correlazione fra i due ordinamenti, sì che la proposta di adesione non solleva questioni di merito.

Il vostro relatore tuttavia, onorevoli senatori, mentre vi propone di approvare il disegno di legge di cui si tratta e ciò per i motivi che sono impliciti in tutto quanto si è detto, non può astenersi da due rilievi, l'uno di carattere teorico e l'altro di carattere pratico.

Il primo rilievo attiene al lungo tempo trascorso tra la data della Convenzione (31 marzo 1953) e la data di presentazione del disegno di legge che si discute (5 gennaio 1966).

Nella sua esposizione introduttiva il Governo giustifica tale ritardo sotto il riflesso che, pure essendo già affermati negli articoli 3 e 51 della nostra Costituzione i prin-

cipi sanciti dalla Convenzione internazionale « non si ritenne opportuno che l'Italia aderisse, a quel tempo, alla Convenzione in quanto sussistevano ancora alcune limitazioni o potevano sorgere dubbi circa l'interpretazione di talune norme sia pure in campi limitati come per esempio ai fini dell'accesso a determinati impieghi statali ».

E difatti tali limitazioni o dubbi sono stati poi eliminati dalla legge n. 66 del 1963 d'iniziativa parlamentare, alla quale sopra si è fatto riferimento.

Come ognuno vede, però, sorge qui una questione che può sembrare ormai accademica nei riguardi della materia trattata, ma che è di non poco momento nei riguardi generali, perchè attiene alla questione della supremazia del diritto internazionale sul diritto interno, o viceversa.

Sembra al relatore che l'adesione alla teoria della supremazia del diritto internazionale rivesta una notevole importanza politica poichè si ispira al fine della concordia e della pace fra gli Stati, cui è opportuno, o per meglio dire necessario, che si conformi il diritto interno: mentre l'opposta teoria della supremazia del diritto interno si presta ad applicazioni dettate da intenti particolaristici ed eventualmente nazionalistici.

Coloro che condividono questa opinione non possono non rilevare che in via di fatto l'Amministrazione si è ispirata, nella specie, più al secondo che non al primo principio, avendo atteso che il diritto interno si modificasse per impulso proprio anzichè aderire ad un principio di diritto internazionale provvedendo poi alle iniziative conseguenti per adeguare a quel principio il diritto interno.

Del resto lo stesso Governo, nell'esposizione introduttiva al disegno di legge che ci occupa, afferma correttamente l'esistenza di una « direttiva politica generale che vuole l'Italia sia parte di quelle convenzioni internazionali che si propongono come fine di garantire la libertà e la dignità degli uomini »: il che sta a dire che il nostro Paese, posto di fronte, in quella materia, ad una norma internazionale più avanzata e ad una norma interna meno avanzata, de-

ve, di regola, recepire la prima nel diritto interno piuttosto che ignorarla sino a quando il diritto interno non giunga, forse dopo lungo tempo, allo stesso grado di avanzamento: ciò che sembra più conforme allo spirito che ha dettato gli articoli 10 e 11 della Costituzione.

Il rilievo di carattere pratico, poi, dal quale il relatore non ritiene di poter astenersi, riguarda l'eventualità di una riserva da formulare all'atto dell'adesione, alla quale fa cenno l'esposizione introduttiva del Governo.

Si legge infatti in detta esposizione che dubbi sussistono circa l'ammissibilità delle donne nelle Forze armate: e a tal fine, si aggiunge, « è previsto che all'atto del deposito dello strumento di adesione sia formulata da parte italiana una riserva ».

A tal proposito il relatore deve sollevare due questioni, una di carattere formale, l'altra sostanziale.

Formalmente si osserva che della riserva non è cenno nel testo del disegno di legge, il quale nell'articolo 2 sancisce, secondo la formula rituale, che « piena e intera esecuzione è data alla Convenzione »: e il relatore ritiene che le riserve debbano essere previste nella legge di autorizzazione a ratifica o ad adesione, per la duplice ragione della conformità tra norma interna e norma internazionale (chè altrimenti si darebbe all'atto internazionale esecuzione non già piena ed intera, ma parziale) e della necessità di non lasciare indeterminato il contenuto dell'autorizzazione parlamentare al Presidente della Repubblica in merito alla ratifica o all'adesione.

Non mancano precedenti, come ad esempio il regio decreto 25 agosto 1932, n. 1130, il quale, disponendo la ratifica della Convenzione di Ginevra in materia di diritto cambiario, alla formula « piena e intera esecuzione è data alla Convenzione » faceva seguire le parole « il Governo si riserva peraltro di valersi della facoltà prevista... » (da alcuni articoli della Convenzione stessa).

Così stando le cose, nessuna riserva il relatore ritiene possa essere formulata all'atto dell'adesione alla Convenzione che ci

occupa, una volta che il disegno di legge sia stato approvato nel testo proposto.

A ciò si aggiunga una considerazione di carattere sostanziale: nessun dubbio sembra al relatore che sussista in merito alla ammissione delle donne alle Forze armate, tale da autorizzare la formulazione di una riserva nei confronti dell'articolo 3 della Convenzione relativo all'ammissione delle donne ai pubblici impieghi e funzioni.

È ben vero che la legge n. 66 del 1963 al secondo comma dell'articolo 1 reca: « l'arruolamento della donna nelle Forze armate e nei corpi speciali è regolato da leggi particolari »: ma ciò non significa affatto che la legge nazionale escluda la donna dalle Forze armate. Per convincersene basterà ricordare che durante la discussione della proposta di legge avanti la Camera dei deputati, il Governo presentò un emendamento così formulato: « la donna non può accedere agli impieghi nelle Forze armate »; l'emendamento fu respinto.

Venne invece votato ad unanimità il testo ora vigente, che quindi non può essere interpretato se non nel senso (anche tenendosi conto della larga esperienza di corpi armati femminili in altri Paesi, e del fatto che nessuno, da noi, intese come innovazione costituzionale l'articolo 12 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, istitutivo di un corpo femminile di polizia) che soltanto la determinazione dei requisiti per l'ammissione delle donne alle Forze armate è demandata a leggi particolari, ma non il principio della piena legalità di tale ammissione.

Anche per questo motivo il relatore ritiene che nessuna riserva debba essere formulata nei riguardi della Convenzione internazionale alla quale si intende aderire.

Tutto ciò premesso il relatore, come già sopra è detto, propone al Senato l'approvazione del disegno di legge nel testo distribuito.

FENOALTEA, *relatore*

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato ad aderire alla Convenzione sui diritti politici della donna, adottata a New York il 31 marzo 1953.

### Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione indicata nell'articolo precedente, a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità all'articolo VI della Convenzione stessa.