

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1166

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa delle senatrici DATO, BAIIO DOSSI, DENTAMARO,
MAGISTRELLI, SOLIANI e TOIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 FEBBRAIO 2002 (*)

Modifiche alle leggi elettorali relative alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica, ai consigli regionali, ai consigli provinciali e comunali, atte ad assicurare parità di accesso agli uomini e alle donne alle cariche elettive

(*) *Testo ritirato dalle presentatrici*

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge nasce dall'esigenza di un rinnovamento delle istituzioni che si realizzi non solo nel rispetto dei principi democratici, ma anche con l'obiettivo di uno Stato più aperto, più vicino ai cittadini, capace di corrispondere meglio ai bisogni di una società in trasformazione, più esigente e ricca di elementi di partecipazione democratica.

A cinquant'anni dal riconoscimento alle donne italiane del diritto di voto, attivo e passivo, si verifica un crescente paradosso: si moltiplicano la qualità e la quantità delle donne in tutti i campi sociali, culturali e professionali, seppure con le difficoltà legate soprattutto ad una persistente delega nei loro confronti del lavoro di cura e dei compiti familiari, nonché ad una permanente resistenza nel riconoscere loro pari condizioni di accesso ai ruoli dirigenziali; ma questo impetuoso avanzamento, qualcuno l'ha definita la rivoluzione più lunga del secolo, non trova che un marginale riconoscimento - soprattutto nel nostro Paese, ma anche in altri Stati europei - nell'accesso delle donne alle assemblee elettive. Le cifre purtroppo parlano chiaro: riferendoci solo al Parlamento, nelle elezioni politiche del 13 maggio 2001 sono state elette 64 donne alla Camera (43 con il sistema uninominale e 21 con il recupero proporzionale) e 24 al Senato: 88 donne su 945 parlamentari per una percentuale del 9,2 per cento.

Eppure il principio di uguaglianza dei cittadini e della loro pari dignità sociale è già prevista dell'articolo 3, comma 2, della Costituzione non soltanto come precetto formale ma come concreta previsione per la Repubblica del dovere di rimuovere gli «ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza 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».

Ed in questo articolo si è radicata e alimentata tutta quella produzione legislativa tesa a configurare condizioni di reali pari opportunità, identificando le situazioni di concreto svantaggio e disuguaglianza di partenza e di *status* tra i cittadini e in particolare tra uomini e donne.

Si pensi alla filosofia che, a partire dagli anni Ottanta - in Italia e in Europa ha ispirato la legislazione sulle «azioni positive» in campo sociale ed economico, rivolte non solo a rimuovere situazioni di ostacolo o di discriminazione diretta o indiretta, ma a promuovere misure specifiche, anche circoscritte nel tempo e nello spazio, mirate al superamento di condizioni di concreta difficoltà.

Il Consiglio d'Europa ha adottato fin dal 1991 una raccomandazione perchè l'eguaglianza di trattamento fra uomini e donne in tutti i campi sia iscritto come diritto fondamentale della persona umana a livello nazionale e internazionale e ha moltiplicato le iniziative volte a rafforzare il concetto di democrazia paritaria, che è ormai entrata a pieno titolo anche nei documenti internazionali.

La Carta di Roma, sottoscritta da 15 Ministri europei il 18 maggio 1996, ha ribadito gli stessi principi, proiettandoli sul futuro Trattato europeo (infatti nella nuova Costituzione europea si fa riferimento appunto al recepimento di questo principio). In particolare ha affermato «la necessità di azioni concrete a tutti i livelli per promuovere la partecipazione ugualitaria di donne e uomini ai pro-

cessi decisionali in tutte le sfere della società».

In tal senso il Governo Prodi, il 7 marzo del 1997 emanò una direttiva che dava attuazione al IV Programma d'azione europeo adottato nel 1996, che aveva come obiettivo la partecipazione equilibrata di uomini e donne nei luoghi decisionali in applicazione anche del Piano di azione sottoscritto da 189 Stati alla IV Conferenza mondiale dell'ONU di Pechino sulle donne.

Si tratta di pochi ma significativi riferimenti al quadro internazionale (oltreché nazionale), dai quali si evince che il principio universale di uguaglianza e di non discriminazione è «norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta», cui l'Italia deve conformarsi ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione (risultandone così integrato e rafforzato l'articolo 3 della Costituzione), e deve essere quindi preoccupazione costante di chi è chiamato ad un'ampia riforma istituzionale e degli strumenti di garanzia costituzionale.

Ma non sono prevalentemente ostacoli sociali in senso ampio (culturali, di costume, di pregiudizio, di abitudine alla cooptazione interna, di discriminazione diretta e indiretta, di minore offerta di opportunità, di minore forza contrattuale delle donne) quelli che rendono tuttora più difficilmente praticabile per le donne rispetto agli uomini il diritto ad essere candidati?

E tali ostacoli non impediscono proprio quella «effettiva partecipazione» richiamata sempre nell'articolo 3 della Costituzione - «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» come un diritto di tutti i cittadini? E la misura di riequilibrio non era di fatto anche un bilanciamento del sistema maggioritario uninominale che - senza contrappesi (come ad esempio le primarie, il doppio turno, norme di incompatibilità) - rischia di accrescere ulteriormente l'istituto della cooptazione dei candidati da parte dei vertici dei partiti, rispetto alle istanze della società civile?

Nè si vede come una misura volta a rendere possibile ad entrambi i sessi (e non in misura rigida) l'accesso alla competizione - e non certo al risultato elettorale in condizioni di pari opportunità possa limitare o addirittura violare il diritto universale all'elettorato passivo (infatti quello attivo non sarebbe in alcun modo alterato nel suo diritto di libera scelta).

A meno che, citando l'intervento che il 4 aprile 1997 l'onorevole Silvia Costa, allora presidente della Commissione nazionale pari opportunità fece di fronte alla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali «l'umanità, fatta di uomini e di donne (uniduale, per dirla con Simone Weil), sia ricondotta e ridotta alla presunta universalità del solo soggetto maschile. In tal modo si rovescia il principio di uguaglianza costituzionale, che è applicato "senza distinzione di sesso, razza", ma proprio perchè riconosce la pari dignità sociale della diversità di condizione umana, e non già perchè la riduce ad *unum*» (Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 4 aprile 1997 Audizione On. Silvia Costa, Bollettino n. 16, pg. 484).

Il significato più profondo e le motivazioni più autentiche di questo disegno di legge risiedono, dunque, proprio nella volontà di rendere più effettivi e pregnanti i principi di uguaglianza, di partecipazione e di efficacia nel nostro assetto istituzionale; ma anche di dare una nuova legittimazione ai poteri democratici, a partire dalla loro effettiva capacità di rappresentanza sociale e politica e dalla ridefinizione del sistema delle garanzie in relazione alla nuova democrazia maggioritaria.

L'efficienza e l'efficacia delle istituzioni non si misurano solo sul piano organizzativo o funzionale, ma sulla loro capacità di tutelare l'interesse generale, il bene comune. Certamente le donne sono le più interessate ad un rinnovamento profondo del funzionamento e della trasparenza delle istituzioni democratiche.

La sfida, per uomini e per donne, è quella di inserirsi nei processi politici e decisionali soprattutto in una fase di transizione e di cambiamento come l'attuale: e la via maestra consiste nell'inserimento nel cosiddetto *mainstream*, cioè nei processi politici in cui coesistono volontà e responsabilità personale. Sappiamo, però, che il ricorso a strumenti e misure specifici, che in qualche modo debbano surrogare una carenza di consapevolezza politica, è pur sempre una soluzione scarsamente appagante anche per le donne. Ma di fronte all'attuale rischio di «rimozione» del problema della sottorappresentanza delle donne nelle istituzioni, pur a fronte della sua persistenza, è necessario ed urgente un correttivo.

Principale strumento a tal fine è quello di rendere necessaria, nella compilazione delle liste elettorali da parte dei partiti politici, la presenza di candidati dell'uno e dell'altro sesso, con norma cogente che eviti le ricorrenti disattenzioni, e più o meno colpevoli lassitudini ed elusioni, da parte della classe politica nazionale e locale.

Su questi presupposti il 25 marzo 1993 il Parlamento italiano aveva approvato la legge n. 81, che introduceva il principio di un riequilibrio tra i sessi nelle liste elettorali (variamente considerata, ma poi approvata a maggioranza). La legge è stata poi dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 1995, che ha esteso tale giudizio - per analogia anche alle leggi n. 277 del 4 agosto 1993 e n. 43 del 23 febbraio 1995 (sulle elezioni amministrative). Una sentenza sulle cui motivazioni sono state avanzate e si possono tuttora ribadire talune perplessità, a cominciare dall'affermazione di non pertinenza del riferimento al secondo comma dell'articolo 5 per legittimare il principio, contenuto nelle leggi citate, di rendere concreto il diritto ad essere candidati in misura più equilibrata per uomini e donne.

Il ragionamento della Corte costituzionale era fondamentalmente basato sull'idea, che con quelle disposizioni si fosse esclusiva-

mente inteso garantire, in modo forzato, la presenza delle donne nella vita pubblica, anziché condizioni di parità per entrambi i sessi.

L'iniziativa di allora, dopo più matura riflessione, deve essere ripresa proprio nella prospettiva di assicurare parità di accesso a donne e uomini alle cariche pubbliche e non già di privilegiare un sesso nei confronti dell'altro.

Peraltro, la Costituzione risulta già modificata sul punto, pur restando in attesa della modifica dell'articolo 51, attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati.

Infatti, l'articolo 117, comma 7, della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dispone che 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 alle cariche elettive.

Inoltre, la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 ha modificato gli statuti costituzionali delle regioni speciali introducendo in essi il principio che, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge regionale promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali.

In conseguenza di queste importanti innovazioni normative, tenuto conto anche dei cospicui lavori parlamentari relativi, è da ritenere superato ogni residuo dubbio di costituzionalità sul punto. Pertanto si può e si deve procedere all'introduzione nell'ordinamento di norme intese ad assicurare la parità di accesso di esponenti dei due sessi alle cariche pubbliche.

Il disegno di legge che qui si presenta interviene in ordine alle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei consigli regionali, nonché di quelli provinciali e comunali.

Per quanto riguarda le elezioni dei consigli regionali, la norma costituisce principio fondamentale ai sensi dell'articolo 122, comma

1, della Costituzione e quindi vincola le future legislazioni regionali.

Per la Camera dei deputati, anzitutto si pone il problema di assicurare una pari presenza delle donne e degli uomini nelle liste proporzionali.

Questo risultato viene assicurato nelle liste recanti un numero plurimo di candidati, mediante una presenza paritaria di donne e uomini, mentre attraverso il conteggio nazionale delle candidature, nell'ambito delle liste recanti il medesimo contrassegno, è possibile realizzare la parità della partecipazione sul piano nazionale di donne e uomini, superando il problema posto delle liste con un solo candidato o con un numero dispari di candidati.

Nell'ambito dei collegi uninominali, la parità delle candidature viene assicurata nell'ambito di ogni circoscrizione.

Per quanto riguarda il Senato della Repubblica, è previsto che i gruppi di candidati di

cui all'articolo 9 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, siano composti da un numero uguale di candidati dell'uno e dell'altro sesso.

Analoga disposizione è prevista per le elezioni dei consigli provinciali.

Per le regioni viene disposto che sia le liste provinciali che quelle regionali, sono composte da un numero uguale di candidati e candidate, in ordine alternato.

Con riferimento alle elezioni comunali gli articoli 6 e 7 della proposta ugualmente prevedono che le liste siano formate da un numero pari di donne e uomini.

Infine, per garantire l'effettività delle suddette disposizioni, è comminata la sanzione dell'inammissibilità delle liste e dei gruppi di candidature che non siano formate nel rispetto delle disposizioni in materia di parità di accesso di donne e uomini alle cariche elettive.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 18-*bis* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«2-bis. Al fine di assicurare condizioni di uguaglianza tra i sessi, ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione, la somma dei candidati in tutte le liste contraddistinte dal medesimo simbolo, presentate in più circoscrizioni, deve essere uguale alla somma delle candidate nelle liste stesse, con arrotondamento all'unità superiore. Le liste recanti un numero pari di candidate e candidati sono ordinate, a pena di inammissibilità, alternando candidati dell'uno e dell'altro sesso».

Art. 2.

1. All'articolo 18 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«6-bis. Al fine di assicurare condizioni di uguaglianza tra i sessi, ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione, in ogni circoscrizione le candidature nei collegi uninominali contraddistinte dal medesimo contrassegno devono constare, a pena di inammissibilità, di un numero uguale di candidate e candidati, con arrotondamento all'unità superiore».

Art. 3.

1. All'articolo 9, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, dopo le parole «della regione»

è inserito il seguente periodo: «Al fine di assicurare condizioni di uguaglianza tra i sessi, ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione, ogni gruppo deve contenere, a pena di inammissibilità, un numero uguale di candidati e candidate, con arrotondamento all'unità superiore».

Art. 4.

1. All'articolo 1, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. Al fine di assicurare parità di accesso alle cariche elettive degli uomini e delle donne ai sensi degli articoli 51 e 117, comma 7 della Costituzione, ogni lista regionale e provinciale è formata, a pena di inammissibilità, da un numero uguale di candidate e candidati, in ordine alternato, con arrotondamento all'unità superiore. La presente disposizione costituisce principio fondamentale ai sensi dell'articolo 122, comma 1, della Costituzione».

Art. 5.

1. All'articolo 71, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Al fine di assicurare condizioni di uguaglianza tra i sessi, ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione, ciascuna lista è formata, a pena di inammissibilità, da un numero uguale di candidate e candidati, in ordine alternato, con arrotondamento all'unità superiore».

Art. 6.

1. All'articolo 73, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Al fine di assicurare condizioni di

uguaglianza tra i sessi, ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione, ogni lista è formata, a pena di inammissibilità, da un numero uguale di candidate e candidati, in ordine alternato, con arrotondamento all'unità superiore».

Art. 7.

1. All'articolo 75 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. Al fine di assicurare condizioni di uguaglianza tra i sessi, ai sensi dell'articolo 51 della Costituzione, i gruppi di cui all'articolo 14 della legge 8 marzo 1951, n. 122, sono formati, a pena di inammissibilità, da un numero uguale di candidate e candidati, con arrotondamento all'unità superiore».