

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3051

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro per le pari opportunità

(PRESTIGIACOMO)

di concerto col Ministro dell'interno

(PISANU)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 LUGLIO 2004

—————

Misure per promuovere le pari opportunità
tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive

—————

INDICE

| | | |
|---------------------------------|-------------|----|
| Relazione | <i>Pag.</i> | 3 |
| Analisi tecnico-normativa | » | 7 |
| Disegno di legge | » | 10 |

ONOREVOLI SENATORI. - La modifica dell'articolo 51 della Costituzione, approvata con legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, ha posto al centro dell'attenzione del legislatore la necessità di porre rimedio alla questione, ormai ampiamente conosciuta e denunciata, della scarsa partecipazione delle donne alla vita politica del Paese.

Tale revisione costituzionale, condivisa da una maggioranza trasversale di forze politiche, ha costituito però solo un primo e fondamentale passo in quella direzione.

Anche i dati statistici afferenti alle ultime consultazioni elettorali hanno confermato l'esistenza di una situazione di sottorappresentanza delle donne nelle istituzioni politiche che reclama specifiche misure di intervento, poiché testimonia un scollamento fra politica e società che rischia di mettere in crisi gli schemi della democrazia rappresentativa.

Tale difetto di rappresentanza suscita un allarme sociale che è sempre più amplificato dall'evidenza di una realtà femminile ricca di contraddizioni: mentre, da un lato, si riscontra una presenza maggioritaria delle donne nel corpo elettorale, un loro elevato tasso di scolarizzazione, un alto indice di partecipazione alla vita professionale e sociale del Paese, dall'altro, non corrisponde un'adeguata rappresentanza delle stesse nell'ambito delle assemblee elettive.

Questa realtà costituisce sicuramente il portato di tradizioni storiche e culturali fortemente radicate nel sistema che, purtroppo, hanno creato nel tempo una disaffezione delle donne rispetto agli ambienti in cui si esercita il potere decisionale con gli strumenti della democrazia.

È compito, dunque, dello Stato trovare delle soluzioni che siano in grado di recupe-

rare ciò che costituisce un forte *deficit* del sistema.

È questo il significato della riforma costituzionale dell'articolo 51 la quale ha riportato fra i compiti essenziali della Repubblica la centralità di un necessario riequilibrio della rappresentanza femminile ad ogni livello decisionale, per riaffermare pienamente il diritto di tutti i cittadini di entrambi i sessi di accedere in condizioni di uguaglianza, di diritto e di fatto, alle cariche elettive.

Occorre sottolineare che la questione della presenza femminile, purtroppo, è spesso mal rappresentata: comunemente la si definisce come una «questione femminile», interpretandola erroneamente come una rivendicazione di genere rispondente ai canoni di un femminismo egualitarista ormai superato.

Secondo la nuova concezione di pari opportunità, si tratta, invece, di un problema ineludibile di effettività democratica che è interesse della collettività tutta, uomini compresi, risolvere.

Una volta inquadrata correttamente la questione nei termini di compiutezza del sistema democratico e chiarita la natura programmatica della nuova disposizione dell'articolo 51 della Costituzione, si tratta ora di porre le basi per individuare dei meccanismi istituzionali in grado di consentire la piena espressione della personalità femminile anche nell'arena politica, senza per questo intaccare il contenuto dei diritti fondamentali assicurati a ciascun cittadino dalla Costituzione.

Alla luce del mutato quadro costituzionale, la strada che appare maggiormente percorribile in tal senso è quella di incidere sulla legislazione elettorale, al fine di garantire una presenza minima di ciascun sesso nelle candidature elettorali.

In questa prospettiva, appare utile dare conto del mutato orientamento della giurisprudenza costituzionale circa l'annosa questione delle cosiddette «quote».

Con la recente decisione n. 49 del 13 febbraio 2003, la Corte costituzionale ha operato una netta inversione di tendenza rispetto a quanto espresso in materia nella nota sentenza n. 422 del 12 settembre 1995.

Mentre in quest'ultima decisione, infatti, il giudice delle leggi aveva manifestato delle perplessità sul sistema delle riserve minime per le candidature femminili, giungendo ad affermare che ogni differenziazione in ragione del sesso non può che ritenersi discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto di un diritto fondamentale (elettorato passivo) in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato, con la nuova decisione il problema riceve un'impostazione completamente diversa anche in considerazione delle modifiche costituzionali, nel frattempo intervenute.

Nella sentenza n. 49 del 2003, il giudice costituzionale, nel rigettare la questione di costituzionalità della legge regionale della Valle d'Aosta, la quale aveva previsto la presenza obbligatoria nelle liste di «candidati di entrambi i sessi», chiarisce finalmente che tale previsione è da considerare non già come un vincolo al diritto di elettorato passivo o un limite ai requisiti di eleggibilità, ma tutt'al più come un limite «alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali».

Tale limite alla libera determinazione di una formazione sociale, quale un partito o un'associazione, diventa pienamente legittimo quando il legislatore, sulla base della ponderazione di una graduatoria di interessi costituzionalmente rilevanti, decide di introdurre misure legislative perequative volte ad «eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica o, più in generale, compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui».

Ciò sulla base di due considerazioni essenziali. In primo luogo, le misure legislative per il riequilibrio della rappresentanza politica non introducono alcuna differenziazione o trattamento giuridico diverso in relazione al sesso dei candidati o degli aspiranti alla candidatura, qualora il legislatore faccia indifferentemente riferimento a candidati dell'uno o dell'altro sesso.

A questo proposito, tuttavia, è opportuno segnalare che, a livello europeo, le misure specifiche a tutela delle donne, non sono considerate di per sé discriminatorie, laddove la Carta di Nizza adottata il 7 dicembre 2000, all'articolo 23 sottolinea che «il principio di parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

In secondo luogo, bisogna sottolineare che un intervento di tutela del legislatore non intacca minimamente il carattere unitario della rappresentanza elettiva, poichè esso non costituisce «alcuna relazione giuridicamente rilevante fra gli elettori, dell'uno o dell'altro sesso, e gli eletti dello stesso sesso».

Da questa nuova impostazione, consegue che il vincolo che la disciplina normativa vuole introdurre alla libertà dei partiti o dei gruppi, al momento della formazione delle liste, deve essere riconsiderato alla luce del mutato quadro costituzionale che pone come dovere della Repubblica la promozione della parità di accesso alle cariche elettive.

Il presente disegno di legge prende spunto dalle esperienze francese e belga le quali presentano i maggiori aspetti di similitudine rispetto alla nostra tradizione giuridica.

Il parallelismo con tali esperienze europee risulta bene evidente qualora si consideri che, sia in Francia sia in Belgio, si è proceduto, rispettivamente nel 1999 e nel 2002, ad una revisione della Carta costituzionale che sancisce la parità di accesso tra uomini e donne alle funzioni elettive e, immediatamente dopo, all'approvazione di leggi formali ordinarie che prevedano una rappresen-

tanza pressoché paritaria di entrambi i sessi nella formazione delle liste elettorali con regole diverse a seconda del tipo di elezione.

Tali leggi, approvate in Francia in data 6 giugno 2000 ed in Belgio in data 17 giugno 2002 e 18 luglio 2002, sono, altresì, corredate da un sistema sanzionatorio che si articola su un meccanismo di riduzione del finanziamento pubblico ai partiti o di invalidità ed esclusione delle liste.

A pochi anni dalla loro entrata in vigore, il sistema sta dando prova di buoni risultati: in Francia, nelle elezioni amministrative del 2001, si è registrato un incremento percentuale rilevante sia delle consigliere municipali (dal 25 per cento al 47 per cento) sia delle donne sindaco (dal 7,5 per cento al 10,9 per cento); tale tendenza, purtroppo, è stata solo timidamente confermata dalle elezioni politiche del 2002 in cui l'incremento percentuale della presenza femminile ha dimostrato un *trend* di crescita lento ma graduale.

In Belgio, le elezioni politiche del 2003 hanno dimostrato pienamente l'efficacia dei rimedi legislativi: basti pensare che per i seggi della Camera dei rappresentanti si è registrato un aumento percentuale della presenza femminile superiore al 12 per cento.

Poiché è noto che si tratta di meccanismi di tutela che possono essere valutati solo nel lungo periodo e che hanno bisogno di un periodo di assestamento, è da ritenere che, nel complesso, le leggi adottate in Francia e in Belgio abbiano prodotto buoni risultati in sede di prima applicazione.

Una volta esposta la portata dell'intervento, che si caratterizza per l'introduzione di un vincolo ai partiti nella formazione delle liste elettorali, si passa ad esporre sinteticamente il contenuto del disegno di legge.

L'articolo 1 si apre con la dichiarazione delle finalità del disegno di legge, che si pone come misura di attuazione dell'articolo 51 della Costituzione.

Negli articoli 2 e 3 vengono trattati separatamente, con apposite disposizioni, i sistemi elettorali della Camera dei deputati e

del Senato della Repubblica, prevedendo la regola che per le candidature contraddistinte dal medesimo contrassegno nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi del totale dei candidati.

Inoltre, relativamente alle elezioni della Camera dei deputati si prevede la regola dell'alternanza uomo-donna nella formazione delle liste per l'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale.

Gli articoli 4, 5 e 6, basandosi sulla medesima *ratio*, introducono le stesse regole per la formazione delle liste in relazione alle elezioni comunali e provinciali.

Per quanto riguarda il sistema sanzionatorio, l'articolo 7, con una disposizione simile a quella vigente nell'ordinamento francese, prevede che, qualora i movimenti ed i partiti politici che accedono ad i rimborsi per le spese elettorali contravvengano alle succitate regole al momento della formazione delle liste, essi incorrono nella sanzione della riduzione dei rimborsi per le spese elettorali, fino ad un massimo del 50 per cento, in misura proporzionale rispetto al numero dei candidati in eccesso rispetto a quello massimo consentito. Analogo meccanismo sanzionatorio (riduzione del rimborso per le spese elettorali) viene previsto per la violazione dell'ordine di alternanza tra candidati di sesso maschile e di sesso femminile nelle liste proporzionali per la Camera dei deputati. Diversamente, per i partiti ed i movimenti politici che non hanno diritto ad usufruire del rimborso per le spese elettorali è prevista, qualora contravvengano alle succitate regole nella formazione delle liste, una sanzione amministrativa pecuniaria che varia da 50.000 a 500.000 euro. La medesima sanzione amministrativa pecuniaria è prevista per i partiti e movimenti politici che contravvengano alle regole prescritte nella formazione delle liste in caso di elezioni comunali e provinciali.

Poiché il disegno di legge si propone l'obiettivo di introdurre delle misure specifiche di tutela a favore del sesso sottorappresentato

al fine di avviare un processo di cambiamento culturale, all'articolo 8 si prevede che l'intervento sia efficace solo per un periodo di dieci anni, decorrente dalla data di entrata in vigore della legge, ritenendo tale periodo di tempo sufficiente per l'instaurazione di un processo virtuoso che porti spon-

taneamente, nel lungo periodo, verso un sicuro e definitivo riequilibrio della rappresentanza politica.

Il disegno di legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e, pertanto, non viene redatta la relazione tecnica.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

A) ASPETTI TECNICO-NORMATIVI IN SENSO STRETTO

Analisi dell'impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente

Il presente disegno di legge interviene sulle disposizioni vigenti in materia elettorale per introdurre un meccanismo che garantisce una presenza minima di entrambi i sessi nella formazione delle liste al fine di incidere sulla effettiva attuazione del precetto costituzionale di pari opportunità nell'ambito delle competizioni elettorali.

Trattandosi di un meccanismo identico per tutti i tipi di elezioni, l'intervento consiste in una novella normativa dei diversi testi legislativi che disciplinano i vari sistemi di elezioni. Nell'ordine, si introduce una modifica nel testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361; nel testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533; infine, nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per le elezioni comunali e provinciali.

Analisi del quadro normativo e delle situazioni di fatto che giustificano l'innovazione della legislazione vigente; accertamento dell'esistenza, nella materia oggetto dell'intervento, di riserva assoluta o relativa di legge o di precedenti norme di delegificazione

Il presente disegno di legge si rende necessario al fine di introdurre una misura positiva, seppur temporanea nella durata, di attuazione dell'articolo 51 della Costituzione così come recentemente novellato, stante l'evidente difetto di rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, così come confermato dai recenti dati statistici risultanti dalle ultime competizioni elettorali.

Stante la riserva fissata dall'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, la forma è quella del disegno di legge che deve essere sottoposto all'esame assembleare della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Nella materia *de qua* non è consentito alcun tipo di delegificazione.

Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

L'intervento tende ad armonizzare la nostra legislazione con quella più avanzata di altri Paesi europei, come la Francia ed il Belgio.

Non si profila alcun rilievo problematico circa la sua compatibilità con l'ordinamento comunitario.

Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale

L'intervento non presenta profili di contrasto con le nuove disposizioni introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed enti locali

Il disegno di legge non presenta profili suscettibili di determinare riflessi sui processi di trasferimento di funzioni alle regioni ed enti locali.

B) ELEMENTI DI DRAFTING E LINGUAGGIO NORMATIVO

Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

Le disposizioni del disegno di legge non introducono nuove definizioni normative e, costituendo modifica di testi normativi preesistenti, ne rispettano, per esigenze di omogeneità, struttura ed impianto linguistico.

Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi

Poiché il provvedimento opera una novella di testi di legislazione elettorale vigenti da anni, alcuni dei quali molto risalenti, nell'istruttoria normativa si è tenuto conto con accuratezza delle disposizioni attualmente in vigore così come modificate nel corso del tempo.

Ricorso alla tecnica della novella legislativa ed individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo

La novella legislativa dei precedenti testi di legislazione elettorale è la più idonea dal punto di vista delle tecniche normative in base alle considerazioni espresse sub lettera A).

Trattandosi dell'introduzione di una misura inedita per il nostro ordinamento, le disposizioni del disegno di legge non comportano alcun effetto abrogativo, nè espresso nè implicito.

C) ULTERIORI ELEMENTI DA ALLEGARE ALLA RELAZIONE

Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della tendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Nella materia in oggetto si è registrata un'inversione di tendenza molto significativa della giurisprudenza costituzionale espressa nella recente sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003, la quale ha rigettato la questione di costituzionalità della legge regionale della Valle d'Aosta 13 novembre 2002, n. 21, che ha istituito un sistema di quote minime per le candidature elettorali.

Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento

Sono ancora in una prima fase istruttoria alcuni disegni di legge recanti misure positive dichiaratamente finalizzate a recuperare il difetto di rappresentanza femminile nella vita politica del Paese.

Trattandosi di una materia particolarmente delicata costituente parte integrante del programma di Governo, si è reputato opportuno esprimere formalmente una posizione che verrà esaminata dal Parlamento congiuntamente alle proposte già giacenti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. In attuazione dell'articolo 51 della Costituzione, la presente legge detta le misure necessarie per promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

Art. 2.

(Elezioni della Camera dei deputati)

1. Al 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, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 18, dopo il comma 6, è aggiunto il seguente:

«6-bis. Nell'insieme dei collegi uninominali per le candidature contraddistinte da un medesimo contrassegno nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi del totale dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima»;

b) all'articolo 18-bis dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:

«2-bis. Le liste che includono più di un candidato sono formate elencando in ordine alternato candidati di sesso maschile e candidati di sesso femminile».

Art. 3.

(Elezioni del Senato della Repubblica)

1. All'articolo 9 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. In ogni gruppo nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi del totale dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima.».

Art. 4.

(Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni fino a 15.000 abitanti)

1. All'articolo 71 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. In ogni lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi del totale dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima.».

Art. 5.

(Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti)

1. All'articolo 73 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. In ogni lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi del totale dei candidati; in caso

di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima.».

Art. 6.

(Elezione del consiglio provinciale)

1. All'articolo 75 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

«2-bis. In ogni gruppo, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi del totale dei candidati; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima.».

Art. 7.

(Sanzioni)

1. Per i movimenti ed i partiti politici, liste o gruppi di candidati che non abbiano rispettato nella presentazione delle liste le disposizioni di cui al comma 6-bis dell'articolo 18 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, e del comma 1-bis dell'articolo 9 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, il rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, e successive modificazioni, viene ridotto, fino ad un massimo del 50 per cento, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito.

2. Ai partiti e movimenti politici, liste o gruppi di candidati che non rispettino, nella singola circoscrizione, la disposizione di cui al comma 2-bis dell'articolo 18-bis del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, il

rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, e successive modificazioni, viene ridotto del quattro per cento. L'importo della riduzione viene progressivamente aumentato dell'uno per cento per ogni ulteriore circoscrizione di riferimento nella quale non venga rispettato l'ordine di alternanza.

3. Per i movimenti ed i partiti politici, liste o gruppi di candidati che non hanno diritto ad usufruire del contributo per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, e successive modificazioni, e che non hanno rispettato nella presentazione delle liste le disposizioni di cui al comma 6-*bis* dell'articolo 18 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e del comma 1-*bis* dell'articolo 9 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 533 del 1993, il prefetto applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 a 500.000 euro.

4. Per i movimenti ed i partiti politici, liste o gruppi di candidati che non abbiano rispettato nella presentazione delle liste le disposizioni di cui agli articoli 71, comma 3-*bis*, 73, comma 1-*bis*, e 75, comma 2-*bis*, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il prefetto applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 a 500.000 euro.

Art. 8.

(Norme finali)

1. Le disposizioni della presente legge, nonché le modifiche dalla stessa apportate alla normativa vigente, cessano di avere efficacia decorsi dieci anni dalla data della loro entrata in vigore.

2. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

