

## **ASTRID**

### **Gruppo di lavoro su: “La modifica dell’art. 51: problemi e prospettive”.**

#### **Scheda preparatoria.**

#### **I. Attuale situazione legislativa**

1. E’ stata di recente approvato un disegno di legge costituzionale concernente modifica dell’art. 51 della Costituzione.
2. La modifica ha riguardato una integrazione del primo comma della norma in questione, il cui testo attuale recita:”Tutti i cittadini dell’uno e dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini.”
3. La suindicata integrazione ha come obiettivo di dare copertura costituzionale a tutti i provvedimenti che si intenderà adottare in tema di cd. democrazia paritaria, in particolare per quel che riguarda la designazione alle cariche politiche rappresentative(Parlamento, Consigli comunali e regionali).
4. La situazione in Italia, al riguardo( nelle elezioni del maggio 2001, sono state elette 64 donne alla Camera e 24 al Senato, 88 su 945 parlamentari, per una percentuale del 9,2%), è, invero, di tale arretratezza da giustificare l’opinione di quanti hanno intravisto in essa gli elementi sintomatici di un vero e proprio deficit di democrazia.
5. Gli antecedenti della modifica in questione si possono ritrovare
  - nella legge n. 81 del 1993, concernente l’elezione diretta del sindaco: all’ art. 5, rubricato “Modalità di elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti”, era previsto che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati; all’art.7, rubricato”Elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti”, era previsto che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei consiglieri assegnati; all’art.27, rubricato”Pari opportunità” era previsto che gli statuti comunali e provinciali stabilissero norma per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della L. 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del

- comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti;
- nella L. n. 277 del 1993 "Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati", che all'art.1 prevedeva che le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, ove recassero più di un nome, fossero formate da candidate e candidati in ordine alternato.
6. Le norme di entrambe le leggi ricordate sono state sottoposte al vaglio della Corte costituzionale e dichiarate costituzionalmente illegittime per contrasto con gli artt. 3 e 51, in quanto ritenute violative dei principi di eguaglianza formale e sostanziale (dec. N. 422 del 1995).
7. I punti fondamentali della sentenza n. 422/95 della Corte costituzionale possono essere così ricordati:
- a) 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 termini di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma della Cost. ("tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge"), eguaglianza che non può avere significato diverso da quello dell'indifferenza del sesso ai fini considerati;
  - b) se l'appartenenza 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": viene, pertanto, a porsi in contrasto con gli invocati parametri costituzionali la norma di legge che impone nella presentazione della candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati;
  - c) le cd. azioni positive dirette a rimuovere gli ostacoli di ordine sociale ed economico 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 (art. 3, secondo comma, Cost.) ricomprendono quelle misure che in vario modo il legislatore può adottare per promuovere il raggiungimento di una situazione di pari opportunità fra i sessi (cfr. L. 10 aprile 1991 n. 125 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro" e L. 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 disuguaglianze materiali fra 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;

- d) in particolare, in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dalla Costituzione è quella dell'assoluta parità (art. 51, primo comma), sicchè 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;
- e) le misure oggetto di esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 Cost., dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso (risultato escluso dall'allora vigente testo dell'art. 51 Cost.), finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate;
- f) 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 una 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;
- g) 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, anch'essa adottata 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;

- h) 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 Cost.
8. Si dice che la nuova formulazione dell'art. 51 Cost. abbia dato soluzione al problema sopraindicato, introducendo una copertura costituzionale per tutte le future norme elettorali nelle quali venissero garantite, per entrambi i sessi, condizioni pari di accesso alle cariche elettive, cioè un'eguaglianza dei punti di partenza. Si tratterebbe, come è stato detto, di “norme dirette a promuovere l'uguaglianza di chances e non di misure dirette a raggiungere direttamente il risultato(come ad es. garantire dei seggi parlamentari alle donne)”.
  9. Costituisce conferma anticipata di tale interpretazione la recente sentenza n. 49/2003 della Corte cost., con cui è stata giudicata costituzionalmente legittima la norma della legge elettorale per il Consiglio regionale della valle d'Aosta, che prevede l'obbligo di comporre le liste elettorali in maniera paritaria per entrambi i sessi.
  10. La costituzionalità di detta norma trova fondamento nella legge cost. n. 2 del 2001, che ha modificato gli statuti delle regioni speciali, introducendo una previsione in base alla quale “ la legge regionale promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali”.
  11. Per le regioni a statuto ordinario, il nuovo testo dell'art. 117 Cost. assegna alle Regioni il compito di rimuovere, con proprie leggi, ogni ostacolo che impedisca la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e di promuovere la parità di accesso fra donne e uomini alle cariche elettive.

## **II Problemi e prospettive.**

1. Il quadro legislativo sopradelineato va complessivamente analizzato ed interpretato per verificare se siano stati effettivamente superati tutti i problemi che si frappongono all'accesso di entrambi i sessi alle medesime condizioni di eleggibilità.
2. Un primo problema insorge dal confronto fra la norma riservata alle regioni speciali(per sua natura costituzionalizzata) e la norma prevista dal nuovo testo dell'art. 51.  
Per le regioni è previsto che le leggi regionali promuovono condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali, mentre in Costituzione è previsto che la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini.  
Condizioni di parità di accesso e pari opportunità possono essere considerati locuzioni equivalenti?
3. Un secondo problema è costituito dal tipo di fonte normativa prevista: per le regioni la fonte regolatrice della parità di accesso è chiaramente individuata nella legge regionale, mentre la Costituzione parla genericamente di “appositi provvedimenti”.

Cosa deve intendersi con tale ultima locuzione? Regolamenti? Provvedimenti amministrativi o provvedimenti legislativi? O entrambi?

4. Un terzo problema che si frappone alla parità nelle candidature per le elezioni alla Camera e al Senato è costituito dal vigente sistema elettorale del nostro Paese che prevede una quota maggioritaria, caratterizzata da collegi uninominali(75% dei seggi) ed una quota proporzionale(25% dei seggi) per la Camera.

Soluzioni ipotizzate sono state, per la parte proporzionale, quella dell'alternanza di cittadini di entrambi i sessi in tutte le liste di partito; per la parte maggioritaria, la previsione di candidature, per ogni coalizione, complessivamente per metà maschili e per metà femminili in tutti i collegi uninominali.

5. Un quarto problema si pone con riferimento agli organi monocratici eletti a suffragio universale(sindaci, presidenti di provincia e presidenti di regione, ove lo statuto preveda l'elezione diretta), cui ugualmente va applicato il criterio di pari opportunità, trattandosi di cariche elettive: come bilanciare la presenza di donne e uomini nella selezione delle candidature?

6. Un quinto problema è costituito dalla legge elettorale per il Parlamento europeo, che prevede un sistema proporzionale puro, basato su liste di partito e voto di preferenza: fra le soluzioni ipotizzate vi è quella della introduzione di una distribuzione paritaria fra candidature maschili e femminili, pena la irricevibilità delle liste ovvero una forte sanzione pecuniaria, ovvero una riduzione dei rimborsi elettorali.

7. Un diverso problema riguarda le nomine (consigli di amministrazione, autorità indipendenti, enti pubblici e così via): in tal caso, invero, si tratta di armonizzare pari opportunità e scelta discrezionale del soggetto nominante, da effettuarsi in base a requisiti di specifiche esperienze professionali.

(Nel corso dell'attività del Governo presieduto dal prof. Giuliano Amato 2000-2001 venne proposta, da parte del Ministro per le pari opportunità, l'adozione di una direttiva che promuovesse l'applicazione di principi di pari opportunità in materia di nomine affidate al Presidente del Consiglio dei Ministri, attraverso, per esempio, la formulazione di una rosa di nominativi fra cui effettuare la scelta, composta da soggetti di entrambi i sessi, forniti di adeguati curricula e l'obbligo di una adeguata motivazione delle scelte effettuate.

Preliminare a tale operazione era la creazione di una "banca dati" "informatica concernente i nominativi e i curricula di "donne eccellenti" nei vari settori, fra cui poter operare una scelta di nominativi da proporre per le nomine.

Tale preliminare adempimento era stato iniziato a cura del Ministro per le pari opportunità Laura Balbo e proseguito dal Ministro Katia Bellillo).

8. Un altro problema è quello della individuazione di ulteriori misure di pari opportunità che possano farsi rientrare nella locuzione “appositi provvedimenti” di cui parla il nuovo testo dell’art. 51 Cost.

Sulla scorta di quanto avvenuto in altri Paesi(ad esempio, la Francia, dove, con modifica costituzionale e leggi elettorali, è stata realizzata la cd. democrazia paritaria) sono state ipotizzate misure di carattere finanziario dirette a favorire le candidature femminili; misure di favore per l’accesso ai mezzi di informazione e garantire alle donne maggiore visibilità. In tema di tecniche elettorali, è stata ipotizzata l’adozione di un sistema basato su elezioni primarie e la regolazione giuridica dei partiti politici, prevedendo l’obbligo statutario degli stessi di stabilire forme di pari opportunità che favoriscano l’accesso e la candidatura delle donne.

Ma il tema è ancora completamente aperto.

Da un recentissimo convegno, tenutosi alla Camera dei deputati il 4 giugno scorso per la presentazione del volume “La parità dei sessi nella rappresentanza politica” a cura di Roberto Bin, Giuditta Brunelli, Andrea Pugiotto e Paolo Veronesi, contenente gli atti di un convegno tenutosi presso l’Università di Ferrara nelle more dell’approvazione della modifica dell’Art. 51 Cost., con la partecipazione di componenti della Corte costituzionale, sono emersi ulteriori interessanti profili.

Così la prof.ssa Marilisa D’Amico si è posta l’interrogativo se il risultato del riequilibrio della rappresentanza sarà l’affermarsi di una politica al maschile e di una al femminile e se questo sia un bene.

Ha sostenuto che la formula ampia contenuta nella modifica dell’art. 51 consente interventi più ampi che non la semplice riforma dei sistemi elettorali e che il percorso italiano e quello francese non sono sovrapponibili, stante la diversità degli ordinamenti giuridici.

Ha, altresì, espresso perplessità sul concetto di “cittadinanza duale” che emergerebbe dal modello francese, ritenendolo troppo restrittivo.

Si è chiesta, provocatoriamente, se l’affermarsi dell’ingresso delle donne in politica, prevedibile attraverso il riequilibrio, in tempi di flessione del ruolo della politica, non corrisponda a quel fenomeno di marginalizzazione che vede la presenza femminile affermarsi nei settori divenuti deboli e, quindi, abbandonati dagli uomini.

Il prof. Massimo Luciani ha sottolineato come il nodo da sciogliere non sia l’obiettivo di fondo del riequilibrio, ma gli strumenti con cui raggiungerlo, tenuto conto che, nel caso dell’art. 51 Cost., il bene da conseguire(cioè la possibilità di essere eletti) non è raggiungibile in

forma alternative. In altri termini, la preclusione al seggio rappresenta in sé la preclusione al bene.

Relativamente alla sentenza n. 49/2003 della Corte costituzionale, ha osservato come essa ponga problemi e prospettive.

Il nuovo testo dell'art. 51 Cost. apre, secondo il prof. Luciani, a soluzioni future, senza peraltro dare il senso della incostituzionalità dell'attuale legislazione.

La motivazione vera della riforma consisterebbe non nel porre rimedio alla non rappresentanza dell'elettorato e neppure alla non omogeneità fra rappresentante e rappresentato, bensì al fatto che oltre la metà del Paese non è "rappresentante", problema quest'ultimo che troverebbe ragione nelle carenze culturali e politiche della nostra società.

Da ultimo, il prof. Onida, relativamente alla sentenza n. 43/03 ha osservato che il tipo di intervento "minimalista" attuato dalla Regione valle d'Aosta non poneva il tema della rappresentanza, in quanto non introduceva nuovi requisiti per partecipare alle elezioni.

Non si era in presenza di azioni positive, inammissibili quando si tratti di diritti fondamentali e ciò ha consentito alla Corte una pronuncia nella quale l'obiettivo del riequilibrio della rappresentanza è stato ritenuto "costituzionalmente meritevole".