

SENATO DELLA REPUBBLICA

—— XIV LEGISLATURA ——

N. 1732

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori DATO e AMATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 SETTEMBRE 2002

Modifiche alle leggi elettorali relative alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica al fine di promuovere una partecipazione equilibrata di donne ed uomini alle cariche elettive

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 e ai centri decisionali, luoghi deputati ad esprimere la garanzia effettiva del diritto di cittadinanza sociale e politica.

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 costituzionalizzato nell’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 perché 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 quindici 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 processi 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?

Né 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 per le 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 perché riconosce la pari dignità sociale della diversità di condizione umana, e non già perché la riduce ad unum*» (Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, 4

aprile 1997, Audizione onorevole Silvia Costa, Bollettino n. 16, pag. 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 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.

L'approvazione della modifica dell'articolo 51 della Costituzione, ormai in dirittura d'arrivo, fa sì che l'introduzione di correttivi che facilitino una presenza equilibrata di donne ed uomini non incorra in dubbi di costituzionalità.

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

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

Per ciò che concerne le candidature nei collegi uninominali, il testo prevede che nell'ambito delle liste recanti il medesimo contrassegno, ogni sesso non sia rappresentato in misura superiore ai due terzi.

Per quanto riguarda il Senato della Repubblica, è previsto che nei gruppi di candidati di cui 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, ogni sesso non sia rappresentato in misura superiore ai due terzi.

Analoga disposizione è prevista per le liste di candidati per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo e per le elezioni regionali.

In fine, per garantire l'effettività delle suddette disposizioni, è comminata la sanzione del mancato rimborso elettorale, qualora le liste contravvenissero alle disposizioni citate.

Sia per le province sia per i comuni è disposto che il numero dei candidati di uno stesso sesso non possa essere superiore ai due terzi del totale dei candidati. I partiti ed i movimenti politici che non ottemperassero la disposizione in oggetto, sono tenuti al pagamento di una multa calcolata in proporzione ai voti conseguiti per l'attribuzione dei seggi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Liste proporzionali della Camera
dei deputati)*

1. All'articolo 18-*bis* 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, dopo il comma 2 è aggiunto, in fine, il seguente:

«2-bis. Le liste di candidati per l'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale formate da più di un nome sono formate da candidati e candidate, in ordine alternato».

Art. 2.

(Collegi uninominali della Camera dei deputati)

1. All'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, dopo il comma 6 è aggiunto, in fine, 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 dei candidati».

Art. 3.

(Elezioni al 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 9 è aggiunto il seguente:

«9-bis. In ogni gruppo il numero dei candidati di uno stesso sesso non può essere superiore ai due terzi del totale dei candidati».

Art. 4.

(Elezioni al Parlamento europeo)

1. All'articolo 12, ottavo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, dopo le parole: «rappresentanti da eleggere nella circoscrizione», è aggiunto il seguente periodo: «In ogni lista il numero dei candidati di uno stesso sesso non può essere superiore ai due terzi del totale dei candidati».

Art. 5.

(Elezioni regionali)

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

«6. In ogni lista regionale e provinciale il numero dei candidati di uno stesso sesso non può essere superiore ai due terzi del totale dei candidati».

Art. 6.

(Sanzioni)

1. I movimenti ed i partiti politici presentatori di liste che non abbiano ottemperato alle disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3 4 e 5 della presente legge sono esclusi dai rimborsi per le spese elettorali ai sensi della legge 3 giugno 1999, n. 157, e successive modificazioni.

Art. 7.

(Elezioni del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti)

1. All'articolo 71, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In ciascuna lista il numero dei candidati di uno stesso sesso non può essere superiore ai due terzi del totale dei candidati».

Art. 8.

(Elezioni del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti)

1. All'articolo 73, del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. In ciascuna lista il numero dei candidati di uno stesso sesso non può essere superiore ai due terzi del totale dei candidati».

Art. 9.

(Elezioni del consiglio provinciale)

1. All'articolo 75 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al comma 2 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In ciascun gruppo il numero dei candidati di uno stesso sesso non può essere superiore ai due terzi del totale dei candidati».

Art. 10.

(Sanzioni)

1. I movimenti ed i partiti politici presentatori di liste che non abbiano ottemperato alle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 della presente legge, e che abbiano superato la soglia del 2 per cento dei voti validamente espressi, sono tenuti al pagamento di una multa calcolata in proporzione ai voti conseguiti per l'attribuzione dei seggi.