

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4186

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa delle senatrici FUMAGALLI CARULLI
e MAZZUCA POGGIOLINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 1999

Modifica degli articoli 55, 122 e 128 della Costituzione
per l’introduzione del principio dell’equilibrio della
rappresentanza tra i sessi

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge costituzionale si fonda sulla convinzione che l'efficienza delle istituzioni sia un problema non solo organizzativo o funzionale, ma si misuri sulla capacità di tutelare l'interesse generale. Tale capacità è facilitata da un'equilibrata presenza di uomini e donne, che costituisce, a sua volta, uno degli elementi per verificare il grado dell'effettiva evoluzione democratica e dell'attuazione dei principi costituzionali di uguaglianza.

È quindi condizione necessaria per un positivo rapporto tra donne e rappresentanza democratica, una visibile inversione di marcia rispetto alla situazione attuale che, dopo la dichiarazione di illegittimità espressa dalla Corte costituzionale, della novella introdotta dalla legge 4 agosto 1993, n. 277, registra un'ulteriore contrazione del numero delle donne elette in Parlamento (con la diminuzione delle presenze da 124 a 96 dall'anno 1994 all'anno 1996).

Di fronte all'attuale rischio che il problema della scarsa rappresentanza delle donne nelle istituzioni sia sottovalutato, è necessario ed urgente un correttivo, poiché non sembrano da condividere le critiche avanzate da chi ritiene inopportuno (anche se in realtà è abbastanza mortificante), chiedere strumenti specifici che aiutino l'inadeguatezza della cultura politica, rappresentativa ed istituzionale.

Poiché il Parlamento si appresta ad approvare nuove leggi elettorali, è necessario introdurre con urgenza le modifiche alla Costituzione oggetto di questo disegno di legge.

L'iniziativa è auspicata anche dalla Commissione nazionale per le parità e le pari opportunità tra uomo e donna, che rappresenta donne di diverse aree politiche e cul-

turali, dei sindacati, delle associazioni nazionali di categoria e dei movimenti femminili più significativi a livello nazionale.

Già in seno alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali era stata approvata, come è noto, un'ipotesi di modifica per una Costituzione che assuma la novità e la forza di cambiamento che le donne hanno espresso in questi cinquanta anni di democrazia, come risorsa per irrobustire e rinnovare le istituzioni.

La presidente della Commissione nazionale per le parità e le pari opportunità tra uomo e donna, Silvia Costa, pose con forza la questione, durante le audizioni, quando così si espresse:

«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: ma, riferendoci solo al Parlamento, nelle elezioni del 1996 sono state elette alla Camera 70 deputate su 630, mentre le senatrici sono 26 su 315; in tal senso si registra addirittura una con-

trazione della presenza femminile rispetto alla precedente legislatura.

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". E infatti 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.

Basti un esempio, peraltro molto significativo rispetto alla specificità ed alla possibile discriminazione che per causa di questa specificità si verifica: basti pensare alla legislazione di tutela della lavoratrice madre, tesa a prevenire le situazioni di svantaggio nell'attività lavorativa femminile e ad attuare il principio, anch'esso costituzionale della "maternità come valore sociale". Ma si pensi anche 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 iscritta 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 egualitaria di donne e uomini ai processi decisionali in tutte le sfere della società". In tal senso il Consiglio dei ministri, nel IV Programma d'azione europeo adottato nel 1996, ha proposto come obiettivo agli Stati membri 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, richiamato peraltro nella recente direttiva del Presidente del Consiglio Prodi, approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le pari opportunità.

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 una ampia riforma istituzionale e degli strumenti di garanzia costituzionale.

Su analoghi presupposti nel 1993 - il Parlamento italiano aveva approvato la legge 25 marzo 1993, 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 1993 e 23 febbraio 1995, n. 43 (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 3 per legittimare il principio, contenuto nelle leggi citate, di rendere concreto il diritto ad essere candidati in misura più equilibrata per uomini e donne.

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 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. La misura di riequilibrio 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 uni-

versale all'elettorato passivo (infatti quello attivo non sarebbe in alcun modo alterato nel suo diritto di libera scelta). A meno che 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*».

Il tema delle donne nei luoghi decisionali, per una nuova legittimazione democratica, è al centro del dibattito anche in altri Paesi europei, come la vicina Francia, dove la modifica della Costituzione che introduce misure temporanee volte a favorire l'accesso delle donne alle liste elettorali è già stata di recente introdotta.

Il presente disegno di legge costituzionale prevede la riformulazione, a Costituzione vigente, dell'articolo 55, che riguarda la composizione del Parlamento, dell'articolo 122 per la composizione dei consigli regionali, e dell'articolo 128 per le rappresentanze negli enti locali.

Ci auguriamo che al più presto tali modifiche siano approvate, per creare i presupposti di un nuovo sistema elettorale in grado di conferire una maggiore autorevolezza alle istituzioni democratiche e di assicurare una più piena e larga partecipazione di uomini e donne per una più forte coscienza civile.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 55. – Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi. Le candidature sono individuate, nel rispetto del principio dell'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere, nei soli casi stabiliti dalla Costituzione».

Art. 2.

1. All'articolo 122 della Costituzione, dopo il primo comma, è inserito il seguente:

«La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi. Le liste regionali sono formate nel rispetto del principio dell'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi».

Art. 3.

1. All'articolo 128 della Costituzione, è aggiunto il seguente comma:

«La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi. Le candidature per le elezioni provinciali e comunali sono individuate nel rispetto del principio dell'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi».

