

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1229

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori GRECO, GIRFATTI, D’IPPOLITO VITALE,
BIANCONI, ALBERTI CASELLATI e BASILE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 MARZO 2002

—————

Modifica dell’articolo 51 della Costituzione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - È a tutti noto che i diritti politici alle donne sono stati attribuiti in Italia con un decreto luogotenenziale del 1945, un anno dopo la Francia e tra gli ultimi Paesi europei, nella maggior parte dei quali il diritto di voto venne conquistato dalle donne tra il 1906 (Finlandia) e il 1931 (Spagna).

I nostri padri costituenti portarono una speciale attenzione al tema dei diritti delle donne, come emerge dalla formulazione dell'articolo 51 sull'eguaglianza politica di tutti i cittadini con la rara particolare specificazione «dell'uno e dell'altro sesso», che testimonia la consapevolezza del costituente italiano dell'inaccettabile discriminazione della donna nella legislazione precedente. Basti a tal proposito ricordare che la legge 17 luglio 1919, n. 176, nell'ammettere le donne agli impieghi pubblici, ne prevedeva la esclusione da «quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio dei diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato».

Molta acqua è passata sotto i ponti dalla legislazione intervenuta dopo il primo ventennio del secolo scorso e molta di più dopo la redazione della Costituzione del 1947.

Dalla nascita della democrazia italiana la partecipazione delle donne è cresciuta progressivamente in tutti i settori, da quello occupazionale, del lavoro a quello politico e professionale in genere.

L'evoluzione legislativa a favore delle donne è contrassegnata da importanti provvedimenti, adottati soprattutto negli ultimi trent'anni e tutti finalizzati ad una effettiva attuazione del principio di eguaglianza tra i sessi, sancito in diversi punti della nostra Co-

stituzione, come nell'articolo 3, nell'articolo 37 e nell'articolo 51.

I passi in avanti sono stati registrati soprattutto nella materia del lavoro con le leggi 30 dicembre 1971, n. 1204, recante «Tutela delle lavoratrici madri», 9 dicembre 1977, n. 903, recante «Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro», 29 dicembre 1987, n. 546, recante «Indennità di maternità per le lavoratrici autonome», 11 dicembre 1990, n. 579, recante «Indennità di maternità per le libere professioniste», e 25 febbraio 1992, n. 215, recante «Azioni positive per l'imprenditoria femminile».

Conquiste tutte queste certamente rilevanti sul piano della legislazione ma che non sono risultate pienamente efficaci sul piano politico ai fini di rimuovere la reale persistente disuguaglianza tra uomini e donne, non solo e non tanto sul versante dell'accesso al lavoro e allo svolgimento di certe attività professionali, quanto soprattutto in quello della partecipazione delle donne ai processi decisionali a livello nazionale e alla vita politica, nel cui ambito la rappresentanza resta di fatto un monopolio maschile, come dimostrano i dati delle presenze femminili nei Parlamenti dell'Unione europea, ancora privi di efficaci garanzie costituzionali, ordinarie o di accordi tra i partiti, come la Grecia, la Francia e l'Italia che sono agli ultimi posti.

Nei Paesi nordici non ci sono leggi che impongono ai partiti il rispetto di questa o quella percentuale femminile nella presentazione delle liste, ma da tempo tra i partiti stessi esiste un accordo informale nell'alternare nelle liste elettorali un uomo e una donna. E, grazie a tale genere di accordi, la Norvegia, la Finlandia, la Danimarca e la Svezia, con percentuali di presenze femminili nei Parlamenti nazionali comprese tra il

36 e il 42 per cento, occupano i primi quattro posti nella graduatoria mondiale.

L'Italia, invece, con una percentuale che nella presente legislatura è di poco più del 10 cento (73 donne alla Camera dei deputati e 25 al Senato), è al 51° posto, preceduta dalla Spagna e seguita dalla Francia e dalla Grecia.

C'è nel nostro e negli altri Paesi europei, quindi, un problema di fondo che limita sostanzialmente la possibilità delle donne di accedere alla funzione di rappresentanza.

Evidentemente la parità di diritti come stabilita nel nostro e in altri ordinamenti non è ancora bastata a realizzare questa possibilità, forse anche a causa di motivi di ordine culturale e sociale. Di questa effettiva disparità si dà atto in una risoluzione del 1988 del Parlamento europeo (doc. A2-169/88) in cui, premesso che nelle democrazie liberali lo Stato e la società hanno bisogno di tutti i cittadini e di tutte le cittadine, si registra che «nonostante i progressi compiuti, in particolare a partire dagli anni '70, le donne non sono rappresentate in proporzione nè al loro numero nè alla loro formazione e esperienza professionale (...) ciò rappresenta una discriminazione di fatto che si traduce in uno spreco di naturali energie e di esperienza di cui le nostre società in rapida evoluzione hanno un grande bisogno».

Il problema della scarsa partecipazione delle donne alla vita politica è stato avvertito sia nel nostro che in altri Paesi a noi vicini.

La Francia ha cercato di risolverlo con il tema delle quote riservate al sesso sottorappresentato nelle leggi elettorali con provvedimenti legislativi ordinari del 1982 e del 1998, bocciati entrambi dal *Conseil Constitutionnel*, con le sentenze n. 146 del 18 novembre 1982 e n. 407 del 14 gennaio 1999.

In Germania è stata introdotta nel 1994 una disposizione costituzionale di promozione della realizzazione effettiva dell'eguaglianza dei diritti tra uomini e donne e della eliminazione delle disparità esistenti. Con questo intervento si è così voluto dare coper-

tura alla libera scelta di alcuni partiti di introdurre quote per le donne nelle loro liste.

Anche in Italia si è posto il problema di introdurre una serie di norme mirate a promuovere e garantire una equilibrata rappresentanza femminile nelle liste dei candidati a cariche elettive, prima con la legge 25 marzo 1993, n. 81, articoli 5 e 7, di riforma del sistema di elezione del sindaco, e successivamente con altri provvedimenti, come la legge elettorale per la Camera dei deputati 4 agosto 1993, n. 277, e la legge per l'elezione delle regioni a statuto ordinario 23 febbraio 1995, n. 43. Ma, come in Francia, anche in Italia, la Corte costituzionale con la sentenza n. 422 del 1995 dichiarava la illegittimità costituzionale delle norme che imponevano nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive una qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati.

La Consulta ha motivato la dichiarata illegittimità affermando che l'articolo 3, comma 1, e l'articolo 51 della Costituzione garantiscono l'assoluta eguaglianza tra i due sessi sulla possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di ineleggibilità; con la conseguenza che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la candidabilità.

In altre parole, la Corte costituzionale con la richiamata sentenza ha respinto tutte le norme che venivano ad alterare la rappresentanza, ritenendole contrarie all'articolo 3 della Costituzione perchè esse non si limiterebbero a rimuovere gli ostacoli, ma garantirebbero direttamente il risultato. Con la stessa sentenza, il giudice costituzionale afferma che spetta al legislatore individuare interventi di altro tipo per favorire l'effettivo riequilibrio fra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive. Tra le misure ordinarie che potrebbero essere adottate senza timore di ledere l'eguaglianza formale vengono indicati taluni interventi sulla distribuzione del finanziamento pubblico ai partiti,

come è avvenuto già con la legge 3 giugno 1999, n. 157, o la distribuzione di crediti agevolati per le candidate o altre forme di facilitazioni per la campagna elettorale.

Il nostro Paese, però, sull'esempio della vicina Francia, sta pensando di muoversi secondo il sistema cosiddetto «bifasico»: far precedere le azioni positive a favore del sesso sottorappresentato da riforme costituzionali che proteggano le azioni ordinarie da eventuali interventi caducatori dell'organo di giustizia costituzionale.

In Francia, l'8 luglio 1999, è stata approvata la legge n. 569 con la quale è stato aggiunto all'articolo 3 della Costituzione di quel Paese un comma con cui è stato sancito che «la legge favorisce l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni elettive».

Un comma aggiuntivo nella Costituzione francese in forza del quale il Parlamento si è sentito autorizzato a modificare con la legge n. 493 del 6 giugno 2000 le norme concernenti la rappresentanza delle liste elettorali, con l'introduzione di «azioni positive» differenziate a seconda del sistema elettorale in cui le norme stesse vanno ad inserirsi (numero uguale di donne ed uomini nelle liste fra comuni e regioni; differenza tra candidata e candidato non inferiore ad uno per i sistemi proporzionali a turno unico con scrutinio di lista, quali sono le elezioni dei rappresentanti al Senato e al Parlamento europeo).

È interessante sottolineare che il Consiglio costituzionale francese, pronunciandosi in un ricorso senatoriale, questa volta, con una sentenza del 30 maggio 2000, ha ritenuto che il legislatore sia libero di apprezzare nella sua discrezionalità la scelta delle misure più idonee per rendere effettivo il principio di parità tra uomini e donne. E così, per effetto di quest'ultima modifica rimasta immune da censura di illegittimità costituzionale nelle elezioni comunali francesi del 2001, le donne elette sono state quasi la metà dei consiglieri.

Anche l'Italia ha con la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano», ha introdotto il principio della promozione di condizioni di parità di accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi.

Anche la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», oggetto del referendum del 7 ottobre 2001, all'articolo 3, modificativo dell'articolo 117 della Costituzione, 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 alla cariche elettive».

Il legislatore ordinario - come è stato già accennato - potrà scegliere tra una serie infinita di misure ritenute efficaci per la rimozione degli ostacoli che impediscono la piena parità dei sessi.

Intanto ogni modifica costituzionale già adottata, e soprattutto la modifica dell'articolo 51 della Costituzione, si presenta come indispensabile presupposto di copertura a qualunque tipo di azione positiva. Senza poi ignorare che avrebbe rilevante valore simbolico introdurre nella Costituzione, oltre il puro e semplice diritto alla parità, l'obiettivo di favorire il concreto esercizio del medesimo diritto alla parità, rimasto finora sulla carta.

Il presente disegno di legge costituzionale riproduce un analogo testo di legge costituzionale approvato dalla sola Camera dei deputati nella passata legislatura e il suo obiettivo non è certamente quello di garantire alle donne una quantità determinata di seggi nelle assemblee elettive, ma quello di promuovere la parità di accesso e, quindi, di favorire una effettiva uguaglianza nelle posizioni di partenza. La possibilità di accedere alle candidature con la stessa opportunità non può

non essere considerata il presupposto di fatto per l'esercizio, in concreto, del diritto di elettorato passivo che si vorrebbe uguale per tutti.

Aggiungere alla fine del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione il periodo: «La Repubblica promuove con appositi provvedimenti la pari opportunità tra donne e uomini» significa dare una valida base a tutte quelle azioni positive che la donna italiana merita in quanto cittadina, in quanto persona a pieno titolo di una società che oggi non può fare a meno della donna e del grandissimo contributo che la donna ha dato e dà alla nazione.

Del resto, l'Unione europea è già andata ben oltre questa formula, prevedendo nell'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali che «il principio delle parità non osta al mantenimento o alla adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato». E il Parlamento Europeo, seguendo questa linea, è intervenuto con la risoluzione del 2 marzo 2000 (B5-0180/2000) con la quale, fra l'altro, gli Stati membri sono sollecitati «ad adoperarsi attivamente per conseguire una più equa presenza di donne e uomini in tutte le istituzioni dell'Unione europea».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 51, primo comma, della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La Repubblica promuove con appositi provvedimenti la pari opportunità tra donne e uomini».

