

CONGRESO INTERNACIONAL
Género, Constitución y Estatutos de Autonomía
Madrid, 4 y 5 de abril de 2005

*Mesa redonda: “Reformas constitucionales en los Estados europeos:
Francia, Portugal, Bélgica e Italia.”*

**Autora: ANGELA MARILA GUADAGNINI. Profesora de Ciencia Po-
lítica. Universidad de Turín**

Título: Riforme costituzionali e rappresentanza delle donne in Italia.

Lugar: INAP, c/ Atocha, 106, Madrid



**MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS**

INAP

INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Centro de Nuevas Estrategias de
Gobernanza Pública (GOBERNA)*

Riforme costituzionali e rappresentanza delle donne in Italia

Angela Marila Guadagnini
Docente di Sistema Politico Italiano
Facoltà di Scienze politiche
Università di Torino
guadagnini@alma.it

Paper preparato per il Congreso Internacional “Género, Constitución y Estatutos de Autonomía”,
INAP - Madrid 4-5 de Abril 2005

Mesa dialogo: “Reformas constitucionales en los Estados europeos: Francia, Portugal, Bélgica e
Italia”

Introduzione

Il mio intervento intende illustrare le riforme costituzionali recentemente adottate in Italia che hanno aperto la possibilità di adottare misure, quali le quote, per il riequilibrio di genere nella rappresentanza.

Le riforme sono: 1) La riforma dell'art. 117, comma 7, adottata nel 2001 che si riferisce alle regioni e che ha stabilito 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 alle cariche elettive”*..

Un analogo norma era stata adottata anche nella legge riguardante le regioni a statuto speciale¹ che dispone che *“al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi, la legge promuove condizioni di parità di accesso alle consultazioni elettorali”*.

La seconda riforma riguarda la modifica dell'art. 51, approvata il 23 febbraio 2003 che ha inserito, dopo il comma che recita *“tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”* la seguente disposizione: *“a tal fine la repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini”*.

Il mio intervento è diviso in tre parti:

1) Nella prima, intendo brevemente illustrare il processo che ha portato all'adozione delle riforme; 2) nella seconda verranno illustrate le riforme; 3) nella terza parte, verrà preso in esame il problema dell'attuazione del nuovo dettato costituzionale che, come vedremo, rimane al momento molto limitata.

1. Il processo che ha portato all'adozione delle riforme

La questione di promuovere una rappresentanza equilibrata di generi nelle assemblee elettive si è posta in Italia fin dagli anni ottanta. All'inizio degli anni novanta l'Italia rimaneva uno dei paesi più arretrati d'Europa quanto a presenza femminile nelle arene decisionali. La percentuale di donne elette alla Camera nel 1992 era pari all'8 %.

Vi era un grande squilibrio nella presenza femminile nei partiti politici. Più numerose nei partiti di sinistra, in particolare nel PCI, le donne erano quasi assenti negli alti partiti.

Fino alla fine degli anni ottanta, i partiti di centro e la DC, dove pure vi erano esponenti femminili di spicco che si erano battute a favore delle pari opportunità, non avevano promosso la rappresentanza femminile: nelle elezioni del 1987, le deputate elette nelle liste della DC furono il 4,7% del totale, a fronte del 28% delle elette nel partito comunista².

All'inizio degli anni novanta, la crisi che sconvolse il sistema politico italiano non creò una situazione favorevole all'integrazione politica delle donne. Tuttavia, va ricordato che, in occasione della modifica dei sistemi elettorali da sistemi proporzionali a sistemi prevalentemente maggioritari, vennero introdotte le quote. Le quote vennero adottate nel 1993³, nelle leggi elettorali riguardanti i

¹ Legge costituzionale (31 gennaio 2001, n. 2) contenente “Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano”.

² Sull'atteggiamento dei partiti italiani nei confronti delle domande di rappresentanza femminile fino al 1992, rimando al mio saggio *A Partitocrazia Without Women: the Case of the Italian Party System*, J. Lovenduski, P. Norris (a cura di) *Gender and Party Politics*, Sage Publications, Londra, pp. 168-204.

³ Si tratta delle seguenti leggi: Legge n. 81/1993 relativa all'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, nonché dei consigli comunali e provinciali, nella quale era stata inserita una disposizione che affermava: “nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può esser di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi”. Tale disposizione era stata successivamente sostituita, con la legge 15 ottobre 1995, n. 415 con la formulazione: “nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può esser rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati”. Legge n. 277 del 4 agosto 1993, riguardante le nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati, che aveva previsto che, per

consigli comunali e provinciali e per la Camera e nel 1995⁴, nella legge elettorale riguardante l'elezione dei consigli regionali.

L'adozione delle quote fu legata alla debolezza dell'ambiente politico e alla convinzione che comunque le quote sarebbero state annullate dalla Corte costituzionale, il che puntualmente avvenne.

La battaglia per le quote divise le forze politiche e lo stesso movimento delle donne: trovò scarso supporto da parte dell'opinione pubblica, complici i media che, invece di fornire informazione sulle motivazioni che stavano alla base dei correttivi introdotti nelle leggi elettorali si limitarono a sottolineare le divisioni e i contrasti esistenti nel mondo femminile⁵.

La questione fu presentata come una misura corporativa, una disputa (se non una rissa) tra le (poche donne) che sedevano in parlamento, una questione del tutto marginale rispetto alla "grande" questione delle riforme elettorali, che avrebbero contribuito a rifondare e rinnovare il sistema politico.

L'opinione pubblica fu poco (per non dire nulla) informata sulle motivazioni che avevano portato all'adozione di misure antidiscriminatorie. Non fu spiegato come il passaggio da un sistema proporzionale ad uno di tipo maggioritario avrebbe reso ancor più difficile per le donne partecipare alla competizione elettorale: che le misure introdotte nelle nuove leggi, in particolare quelle riferite alle elezioni dei consigli comunali, provinciali e regionali, miravano semplicemente a garantire uguali punti di partenza, più eque opportunità di partecipare alla competizione elettorale: non garantivano, cioè, automaticamente la conquista di un seggio.

Le quote furono abolite dalla Corte Costituzionale⁶ nel silenzio dei media e nell'indifferenza dell'opinione pubblica: non vi fu una grande discussione pubblica, uno scontrarsi fra coloro che erano stati a favore e coloro che erano stati contrari alle norme antidiscriminatorie. Non vi fu una forte protesta da parte di chi, nei partiti di sinistra, nella Dc, nei partiti laici minori, si era battuta/o per l'introduzione delle quote: la protesta delle giuriste rimase confinata in qualche rivista specializzata.

Il clima del momento, il 1995, non era d'altra parte particolarmente favorevole: le elezioni del 1994 avevano portato in Parlamento, nello schieramento di centro destra (Polo della libertà e del buon governo), esponenti femminili che prendevano apertamente le distanze dall'appartenenza di genere: la sconfitta dello schieramento di sinistra aveva innescato una crisi all'interno delle donne di quei partiti, quali il PDS, che avevano portato avanti la battaglia per le quote. In quel periodo, l'intera questione del riequilibrio di genere nella rappresentanza venne totalmente oscurata da temi ritenuti molto più rilevanti (le riforme istituzionali, il risanamento economico, la riforma delle pensioni, ecc.).

Lo scenario, in parte, mutò nella seconda parte degli anni novanta.

Dopo le elezioni del 1996, si insediarono governi di centro sinistra. L'apparato per le politiche di genere venne rafforzato con la creazione di un Ministero per le pari opportunità.

A livello internazionale, la quarta Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne, tenutasi a Pechino nel 1995, ripropose il problema della sottorappresentanza femminile come una delle questioni

quanto riguarda la quota dei seggi (25%) da assegnarsi col sistema proporzionale, le liste dovevano esser formate da candidati e candidate in ordine alternato.

⁴ Legge 23 febbraio 1995, recante "Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario" ha disposto che "in ogni lista regionale e provinciale nessuno di due sessi può esser rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati".

⁵ Per un'analisi del dibattito sulle quote nelle leggi elettorali adottate nel 1993 e nel 1995, cfr. C. Valentini, *Le donne fanno paura*. Il Saggiatore, Milano, 1997 (cap. 10), M. Guadagnini, *The Debate on Women's Quotas in the Italian Electoral Legislation*, Swiss Review of Political Science, vol. 4, n. 3, 1998, pp. 97-102, M. Guadagnini, *Gendering the debate on political representation in Italy: a difficult challenge*, in J. Lovenduski (ed.) *Feminism and the Political Representation of Women*, Cambridge University press, Cambridge, 2005, pp. 288-335.

⁶ Sentenza n. 422/1995.

nodali da risolvere: realizzare l'*empowerment* delle donne diventò un obiettivo chiave: un intero capitolo della Piattaforma d'azione venne dedicato all'elencazione delle misure da adottare per conseguire questo obiettivo. Fu chiaramente indicato che l'aumentare la presenza femminile nelle sedi decisionali (rappresentanza di tipo "descrittivo") costituiva una condizione essenziale per realizzare una rappresentanza "sostanziale", cioè l'integrazione delle prospettive di genere in tutte le politiche (*mainstreaming*).

A livello di Unione europea, il trattato di Amsterdam elevò la parità tra i sessi a principio fondamentale e fra gli obiettivi dell'Unione, come impegno a realizzare un'effettiva uguaglianza. La Carta dei diritti fondamentali (adottata a Nizza nel dicembre 2000) stabilì che la parità fra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, precisando che: "Il principio di parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".

In Italia, dopo l'abolizione delle quote, la presenza femminile continuò a declinare a tutti i livelli: nei consigli comunali, provinciali e regionali, in Parlamento, fra i rappresentanti eletti al Parlamento europeo⁷. I partiti continuarono a non candidare le donne, ad eccezione dei partiti di sinistra.

Ancora nei primi anni duemila, le differenze fra i gruppi parlamentari per quanto riguarda la presenza femminile rimanevano vistose: alla Camera, le donne erano il 24,3% dei Democratici di Sinistra-l'Ulivo, il 7,3% dei deputati di Forza Italia⁸.

E' evidente, pertanto, che la via di incrementare la rappresentanza femminile complessiva attraverso un impegno e una autoregolamentazione da parte di tutti i partiti era assolutamente impraticabile. Come inadeguate si erano dimostrate le iniziative intraprese. Si pensi, ad esempio, alla legge che ha destinato una quota (irrisoria peraltro - 5%) del finanziamento pubblico ai partiti per azioni miranti a promuovere le pari opportunità: si sa poco o nulla sul se e sul come tali fondi siano stati impiegati e in ogni caso la misura non ha sortito alcun effetto. Né migliori risultati sono stati ottenuti con i numerosi corsi di formazione politica per le donne organizzati in questi ultimi anni. Essi hanno senz'altro contribuito a stimolare l'interesse e la partecipazione politica e rimangono un'iniziativa da continuare e possibilmente da promuovere in modo più allargato: non sono serviti, tuttavia, a sbloccare la situazione: il parlamento ha continuato ad esser composto per circa il 90% da soli uomini.

Alla fine degli anni novanta apparve sempre più chiaro che il vero nodo non stava nel fatto che non vi erano donne, preparate e capaci, che intendevano candidarsi, ma nel fatto che i partiti non le inserivano nelle liste.

E' questo il vero ostacolo da rimuovere. Un ostacolo che non si fonda su spiegazioni accettabili. Come indicano infatti, alcune recenti ricerche⁹ condotte in Italia, non vi sono preclusioni da parte dell'elettorato a votare le donne: anzi, vi è una percezione diffusa che il ruolo delle donne nella politica dovrebbe esser potenziato¹⁰: Le donne sono poche fra le elette non perché l'elettorato non le vota, ma perché sono escluse a priori dalla competizione elettorale: sono quasi assenti fra i

⁷ La presenza delle donne fra gli eletti, alle soglie del duemila era: alla Camera: 11,2%; al Senato, 7,9%; al Parlamento europeo: 11,5%; nei consigli regionali: 8,4%; nei consigli provinciali: 10,2%; nei consigli dei comuni capoluogo: 11,4%; nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (esclusi i capoluoghi): 10,8%; nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti: 17,8%. Dati forniti dalla Commissione nazionale per le pari opportunità, aggiornati all'aprile 2003.

⁸ Per quanto riguarda gli altri gruppi parlamentari, alla Camera, la percentuale di donne presenti sul totale era: Lega Nord Padania: 10; An: 4,0; Ccd-Cdu: 7,5; Margherita-DL, l'Ulivo: 5,9; Rifondazione comunista: 36,4%; gruppo misto: 14,6%. Dati forniti dal Servizio prerogative e immunità della Camera dei deputati, aggiornati al 17 maggio 2002.

⁹ Cfr. M. Guadagnini, *La stagione del disincanto? Cittadini, cittadine e politica alle soglie del duemila*, Il Segnalibro, Torino, 2000.

¹⁰ Secondo una ricerca riferita alle amministrazioni locali, ben il 76% degli italiani (l'83% delle donne e il 67,0% degli uomini) ritiene "fondamentale" l'apporto che le donne possono dare nella gestione della cosa pubblica. Cfr. Censis, *Donne e politica. Vecchie legature e nuove chances*, Roma, 2003, p. 8.

candidati. Grazie alle quote, nelle elezioni per la Camera del 1994, le donne fra i candidati erano state il 17,3% e le elette il 15,1% ; nelle elezioni del 1996, la percentuale di candidate è scesa al 12,5 e quella delle elette all' 11,1; nel 2001 le candidate sono state il 13,9% e le elette l' 11,2%¹¹

Di fronte alla palese impossibilità di sbloccare la situazione, riprese corpo, alla fine degli anni novanta, l'ipotesi di perseguire misure più efficaci.

Introdurre le quote nelle leggi elettorali era improponibile dopo la sentenza della Corte costituzionale. Occorreva inserire nella Costituzione l'obiettivo della parità di accesso alle cariche elettive. Il successo ottenuto in Francia da parte del cosiddetto movimento per la parità, diede forza e alimento ad una ripresa della battaglia per l'equi-rappresentanza di genere.

La Francia, con una riforma del 1999, aveva inserito nella Costituzione un comma che stabilisce per legge di favorire l'uguale accesso delle donne e degli uomini ai mandati elettorali e alle funzioni legislative. La modifica costituzionale ha consentito di approvare alcune leggi ordinarie finalizzate a dare concreta attuazione a questo principio. Queste hanno previsto meccanismi di quote per le competizioni che si svolgono con un sistema proporzionale: per le elezioni che si svolgono con un sistema maggioritario con collegi uninominali, sono state previste sanzioni finanziarie per i partiti che non rispettano il principio della presenza equilibrata di genere nelle liste delle candidature¹².

2. Le riforme costituzionali e le norme di parità

Una prima opportunità venne offerta dal dibattito sulla riforma dell'ordinamento regionale. La riforma ha previsto una diversa ripartizione di competenze tra stato nazionale e regioni¹³.

In agenda fin dagli anni ottanta, passata inutilmente al vaglio di ben tre Commissioni bicamerali, la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione¹⁴ fu approvata tra roventi polemiche nel 2001 con i soli voti della maggioranza di centro sinistra e fu confermata da un referendum tenutosi il 7 ottobre dello stesso anno. La riforma attribuisce alle regioni importanti competenze concorrenti nell'ambito di settori quali la salute, l'istruzione e il lavoro.

Durante il processo che portò all'adozione della riforma, donne parlamentari, esperte, organismi di parità quali la Commissione nazionale per le pari opportunità, si batterono per inserire disposizioni riguardanti la parità.

Il risultato fu l'inserimento di una disposizione, che, all'art. 3 (che sostituisce l'art. 117 della Costituzione), comma 7, stabilisce 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 alle cariche elettive”*. La disposizione, nella sua prima parte impegna le regioni a realizzare l'uguaglianza in tutti i settori della vita sociale, nella seconda, fa esplicito riferimento all'attuazione di condizioni di parità di accesso alle cariche elettive.

Un analoga norma era stata adottata anche nella legge riguardante le regioni a statuto speciale¹⁵ che dispone che *“al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi, la legge promuove condizioni di parità di accesso alle consultazioni elettorali”*. Il legislatore deve ora attuare questi obiettivi nelle leggi elettorali regionali.

Dati forniti dalla Commissione Nazionale per le pari opportunità.

¹²Per un'analisi articolata delle riforme introdotte in Francia e del loro impatto sulla presenza delle donne nelle sedi elettive, cfr. C. Baudino *La riforma paritaria in Francia: promesse e fallimenti*, in M. Guadagnini (a cura di), *Da elettriciste a elette. Riforme istituzionali e rappresentanza delle donne in Italia, in Europa e negli Stati Uniti*, Celid, Torino, 2003, pp. 63-80.

¹³ Per una discussione sulle riforme sul decentramento, cfr. M. Guadagnini, *The Reform of the State in Italy*, in M. Haussman and B. Sauer (eds.), *State Feminism in Postindustrial Democracies*, Rowman (in corso di pubblicazione).

¹⁴ Legge costituzionale n. 3 del 2001.

¹⁵ Legge costituzionale (31 gennaio 2001, n.2) contenente *“Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano”*.

La modifica dell'art. 51, approvata il 23 febbraio 2003, ha ulteriormente rafforzato le disposizioni contenute nella riforma dell'art. 117, completandole: il principio della parità di genere nell'accesso alle cariche politiche è stato esteso a tutte le competizioni elettorali.

La riforma ha, infatti, inserito, dopo il comma che recita *“tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”* la seguente disposizione: *“a tal fine la repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini”*.

La riforma dell'art. 51 si è ispirata all'esperienza francese. In Francia, tuttavia, a differenza dell'Italia, la riforma è stata l'esito di un vivace e ampio dibattito, svolto su riviste, giornali, in pubbliche assemblee. Il cosiddetto movimento per la parità francese è stato un movimento di opinione composito cui hanno aderito esponenti del femminismo francese, intellettuali, donne e uomini politici di spicco e di diverso orientamento¹⁶. Esso ha dato vita alla creazione di associazioni e di reti finalizzate a favorire il processo di riforma.

In Italia, il dibattito che ha portato all'approvazione della riforma dell'art. 51, così come era successo per la precedente riforma riguardante l'ordinamento regionale, è rimasto confinato nell'ambito di pochi addetti ai lavori: esperte/i, parlamentari, partiti, commissioni di parità, qualche associazione femminile. I media, come sempre, sono rimasti in silenzio.

Il processo che ha condotto alle riforme pare ricalcare quello che ha preceduto, in generale, molte delle politiche di parità in Italia. Basti citare, ad esempio le vicende che hanno portato alla creazione delle Commissioni per le pari opportunità a livello nazionale: queste sono state istituite, con molto ritardo rispetto agli altri paesi europei¹⁷ e sono state più una risposta all'esigenza di adeguare la strumentazione di parità agli standard europei che l'esito di rivendicazioni mosse dal basso, dal mondo femminile. Lo stesso si può dire per quanto riguarda l'approvazione della legge sulle azioni positive. Il fatto che tali misure si siano configurate come politiche *“top down”* piuttosto che *“bottom up”*, ne ha limitato l'efficacia: strumenti e politiche di parità, tuttavia, sono stati essenziali per far crescere quella cultura delle pari opportunità, che ancora stenta a radicarsi in Italia.

La modifica dell'art. 51 è stata approvata con una larga maggioranza. Favorevoli sono stati non solo i partiti che già avevano sostenuto le quote nelle leggi elettorali dei primi anni novanta, ma anche i partiti di centro destra. Esponenti di questi ultimi che si erano apertamente schierate contro l'adozione di quote nelle leggi elettorali del 1993 e del 1995, sono state fra le sostenitrici della riforma costituzionale.

3. L'implementazione delle riforme costituzionali

Le riforme recentemente adottate sembrerebbero indicare un'inversione di tendenza rispetto ad un atteggiamento di indifferenza se non di ostilità da parte delle forze politiche per la questione dello squilibrio di genere nella rappresentanza. Si può affermare che questo problema sia ormai entrato a far parte dell'agenda politica in Italia?

In realtà, l'attuazione del nuovo dettato costituzionale rimane, ad oggi, molto limitata.

¹⁶ Sul dibattito che ha portato, in Francia, all'adozione delle riforme per il riequilibrio di genere nella rappresentanza, cfr. C. Baudino, cit. e B. Beccalli, *Donne in quota. La politica delle quote nel lavoro e nella rappresentanza politica*, cit.

¹⁷ Per un'analisi comparativa degli organismi di parità in Europa e negli Stati Uniti, cfr. D. Stetson, A. Mazur (a cura di), *Comparative State Feminism*, Sage publications, Thousand Oaks, 1995.

Per il momento, a livello nazionale, le quote sono state introdotte soltanto per le elezioni per i rappresentanti al Parlamento europeo con la legge n. 90, 2004. La legge, che ha recepito una Risoluzione europea¹⁸, stabilisce che nelle liste “nessuno dei due sessi può esser rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati”. La legge prevede, inoltre, che, per i partiti che non rispettino la proporzione, venga ridotto l’importo del rimborso delle spese elettorali. In seguito a questa disposizione, sono stati soltanto i partiti minori ad non aver ottemperato alla legge. Il numero delle elette al parlamento europeo è salito dall’11,4% del 1999 al 19,2 nel 2004. Non si è raggiunto il 30%.

Il sistema usato per il parlamento europeo è un sistema proporzionale dove l’elettore può esprimere fino a 4 preferenze.

Al momento sono stati presentati alcuni progetti di legge che prevedono, alla luce delle riforme costituzionali, l’introduzione del principio della parità di accesso alle cariche elettive anche nelle leggi per l’elezione della Camera, del Senato, degli organi delle province e dei comuni, ma per ora non sono ancora state approvate.

Per quanto riguarda l’attuazione del principio costituzionale contenuto nel comma 7 dell’articolo 117 della costituzione, cioè la riforma riguardante le regioni, al momento soltanto un quarto (5) delle regioni italiane ha adottato delle quote nelle leggi elettorali. Le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali si sono tenute in questi giorni, il 3,4 aprile 2005.

Le soluzioni adottate sono diversificate.

La regione Toscana prevede che “in ciascuna lista provinciale non possono esser presenti più di due terzi di candidati dello stesso genere” e nelle “candidature regionali, quando le liste indicano due candidati, ciascun genere deve esser rappresentato”. La legge prevede anche misure per la presenza di candidati di ambo i sessi nella campagna elettorale.

Analoghe disposizioni sono state adottate nella regione Lazio, che ha previsto una sanzione pecuniaria per i partiti che non osservano la prescrizione legislativa.

Le regioni Abruzzo e Marche prevedono che “in ogni lista provinciale nessuno dei due sessi può esser rappresentato in misura superiore ai due terzi”. Analoga disposizione è prevista nella legge elettorale della Puglia, che stabilisce anche una sanzione pecuniaria per i partiti che non osservano la prescrizione.

Alcune regioni (Valle d’Aosta e Calabria) prevedono soltanto candidati di ambo i sessi nelle liste pena l’inammissibilità.

Va segnalato che l’attuale governo presieduto da Berlusconi ha presentato ricorso alla Corte costituzionale¹⁹ contro la legge statutaria della regione Valle d’Aosta²⁰ che ha previsto l’obbligatoria presenza di candidati di ambo i sessi nelle liste, senza tuttavia fissare alcuna percentuale. L’obiezione mossa dal governo riguarda il fatto che la legge statutaria abbia previsto che le liste nelle quali non siano presenti candidati di ambo i sessi vengano dichiarate non valide. La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata dal governo²¹, segnando una chiara inversione di rotta rispetto alla sentenza adottata nel 1995.

4. Conclusioni

¹⁸ “European Parliament Resolution on Elections 2004: how to ensure balanced representation of women and men”, A5-0333/2003.

¹⁹ Delibera del Consiglio dei Ministri del 30 agosto 2002.

²⁰ “Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l’elezione del Consiglio regionale della Valle d’Aosta”, promulgata come legge regionale il 13 novembre 2002.

²¹ Sentenza n. 49/2003, pubblicata il 13 febbraio 2003.

Il caso italiano mostra come le riforme costituzionali costituiscano senz'altro una condizione necessaria per l'adozione di misure di azione positiva, ma non siano sufficienti.

Nel caso italiano, la resistenza, per non dire l'indifferenza e l'ostilità dei partiti politici sono ancora molto forti²².

Vi è un interessante dibattito fra le/i giuristi/e su quale siano i margini di scelta del legislatore rispetto ai meccanismi concreti da adottare²³. Vi è un accordo sul fatto che le nuove disposizioni debbano configurarsi come *norme antidiscriminatorie*, volte a garantire a entrambi i sessi condizioni di pari opportunità di accesso alla competizione elettorale e non come *norme dirette a favorire le donne* (o qualunque gruppo) attribuendo loro vantaggi speciali e diversi²⁴. Le leggi elettorali, per non incorrere in giudizi di incostituzionalità, dovrebbero perciò limitarsi ad assicurare un'eguaglianza di punti di partenza e salvaguardare la libertà di voto dell'elettore.

Mi pare corretto utilizzare il termine "misure antidiscriminatorie", anziché "quote" che evocano uno sgradito senso di tutela e protezione per soggetti deboli: il termine poi, è più adeguato poiché il problema consiste nel garantire che uomini e donne possano, con pari opportunità, competere sul mercato elettorale: non si tratta di riservare un certo numero di seggi alle donne, ma di porre vincoli che consentano che esse siano presenti, in misura paritaria, nelle liste dei candidati.

Parlare di misure antidiscriminatorie contribuisce inoltre a metter in luce come le donne, fino ad ora, siano state escluse dalla rappresentanza poiché private di fatto della possibilità di partecipare alla competizione elettorale.

Se vi fosse un accordo su questi criteri di fondo, sarebbe possibile trovare le soluzioni "tecniche" adeguate, anche se la questione rimane complessa: il fatto che la presenza di candidati di entrambi i sessi nelle liste elettorali non prefiguri, anziché una parità di accesso, una riserva di seggi dipende dal tipo di sistema elettorale.

La questione è stata relativamente semplice per quel che riguarda le elezioni per il parlamento europeo (che si svolgono con sistema proporzionale e preferenza multipla).

Più complessa la questione per quanto riguarda la Camera e il Senato. Per la Camera, per il 25% dei seggi da attribuirsi con il sistema proporzionale, si potrebbe prevedere una presenza alternata di candidati dei due sessi nelle liste. Per i seggi da attribuirsi col maggioritario la questione è più complicata. Tra le proposte avanzate, quella più fattibile rimane ancora quella, adottata in Francia, di una penalizzazione nei rimborsi elettorali nel caso di squilibrio tra uomini e donne nella presentazione di candidature nelle elezioni. Questa misura non ha sortito gli effetti desiderati in Francia: i partiti hanno preferito esser penalizzati sul piano finanziario piuttosto che candidare le donne!²⁵ La norma avrebbe probabilmente gli stessi effetti anche in Italia: essa, tuttavia, ha una giustificazione simbolica importante: il finanziamento pubblico ai partiti è finalizzato a garantire una maggior democrazia, consentendo più eque possibilità ai partiti di una competizione democratica: esso deve, dunque, premiare chi è più coerente dal punto di vista di una misura di democrazia quale il riequilibrio della rappresentanza.

²² Cfr. Marina Piazza, *L'equi-rappresentanza di genere tra indifferenza e ostilità: alcune proposte concrete*, in M. Guadagnini (a cura di), *Da elettrici a elette. Riforme istituzionali e rappresentanza delle donne in Italia*, in *Europa e negli Stati Uniti*, Celid, Torino, 2003, pp.238-242.

²³ Per una discussione articolata al riguardo, cfr. A. Poggi, *La marginale presenza delle donne negli organi di governo regionale: una questione problematica?*, in M. Guadagnini (a cura di), *Da elettrici a elette. Riforme istituzionali e rappresentanza delle donne in Italia*, in *Europa e negli Stati Uniti*, Celid, Torino, 2003, pp. 199-210: cfr., inoltre, L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, in L. Carlassare, A. Di Blasi, M. Giampieretti, *La rappresentanza democratica nelle scelte delle regioni*, CEDAM, Padova, 2002, pp. 1-66.

²⁴ Cfr. L. Carlassare, cit.

²⁵ Cfr. C. Baudino, *La riforma paritaria in Francia: promesse e fallimenti*, in M. Guadagnini (a cura di), *Da elettrici a elette. Riforme istituzionali e rappresentanza delle donne in Italia*, in *Europa e negli Stati Uniti*, Celid, Torino, 2003, pp. 63-80.

Per quanto riguarda la legge elettorale per le elezioni comunali, mi pare convincente una recente proposta di legge²⁶ che inserisce un criterio di equilibrio di genere: flessibile nei piccoli comuni fino a 3000 abitanti (non più di 75% di candidati dello stesso sesso), più rigido per i comuni fino a 15.000 abitanti (in ogni lista lo scarto nel numero dei candidati di ciascun sesso non può essere superiore a uno). La proposta adotta un meccanismo simile a quello approvato in Francia per cui tra i primi sei candidati nell'ordine di presentazione deve esser presente un numero uguale di donne e uomini. La proposta poi prevede di eliminare la preferenza unica e di estendere ai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il sistema in vigore nelle province (collegi uninominali proporzionali senza voto di preferenza) e introduce sia per i comuni che per le province l'equilibrio di genere nelle candidature. Tali norme potrebbero esser adottate in via transitoria fino al raggiungimento di un equilibrio di genere.

Per quel che concerne le leggi regionali, se dovesse rimanere in vigore il sistema attuale, per quanto riguarda l'ottanta per cento dei seggi assegnati a liste provinciali concorrenti con metodo proporzionale, sarebbe sufficiente stabilire che le liste dei candidati contengano un uguale numero di donne e di uomini; per il venti per cento di seggi da assegnarsi con il metodo maggioritario sarebbe possibile prevedere candidature alternate, un uomo una donna²⁷. Si potrebbe prevedere una fase precedente di elezioni primarie, opportunamente finanziate, che consentirebbe la partecipazione dei cittadini alla stesura delle liste, garantendo anche un principio di democraticità e trasparenza nelle selezioni delle candidature.

E' importante che i media forniscano informazione sul dibattito in corso perché si apra un discussione allargata, pubblica e si crei un consenso generalizzato sull'esigenza di adottare in tempi brevi misure sul riequilibrio della rappresentanza. A questo proposito, mi pare che il dibattito sulle disposizioni concrete da adottare debba accompagnarsi ad una strategia di più ampio respiro che comprenda azioni da intraprendere in diverse direzioni.

Occorre coinvolgere nel dibattito il vasto arcipelago di gruppi, associazioni, centri, ecc. che compongono oggi il movimento delle donne in Italia. Un mondo su cui mancano, purtroppo, ricerche sistematiche a differenza di quanto si riscontra in altri paesi, dove, negli anni più recenti, si sono moltiplicati gli studi sulle nuove forme di attivismo e partecipazione delle donne. La mancanza di un quadro esaustivo d'insieme sul numero, le risorse, le attività, il modello organizzativo delle diverse associazioni, centri, gruppi femminili, ha contribuito a dare l'immagine di una crisi se non di una scomparsa del movimento delle donne. Le poche ricerche disponibili mostrano, per contro, che esiste, un tessuto associativo vivo, consistente, complesso che svolge attività in un ampio spettro di campi di intervento: cultura, lavoro, salute, violenza contro le donne, intermediazione culturale, ecc.²⁸. Il numero delle associazioni, in particolare di quelle di piccole dimensioni, attive a livello locale, è in costante aumento. Se è venuta meno la protesta come forma di azione politica, vi è una maggiore interazione dei gruppi con le istituzioni, particolarmente quelle locali, dalle quali i gruppi e le associazioni ricevono spesso supporto e risorse finanziarie. Questo probabilmente ha mutato in parte gli atteggiamenti del mondo femminile nei confronti dell'impegno delle donne nelle istituzioni. L'associazionismo femminile può costituire pertanto un potenziale di supporto alle battaglie per l'equi-rappresentanza di genere. Se tale supporto non è visibile, ciò è probabilmente riconducibile alla scarsa informazione e alla non sufficiente comunicazione tra le donne dentro e fuori le istituzioni.

²⁶ Cfr. *Modifiche al Testo Unico delle leggi sull'ordinamento negli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di sistema elettorale dei comuni e di uguaglianza di accesso degli uomini e delle donne ai mandati elettivi*, A. C. 1676.

²⁷ Cfr. L. Carlassare, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le regioni*, cit.

²⁸ Cfr. D. Della Porta, *Diritti di cittadinanza e movimento delle donne*, in P. Di Cori, D. Barazzetti (a cura di) *Gli studi delle donne in Italia*, Carocci, Roma, 2001, pp. 191-206.

E', inoltre, importante che non venga indebolito l'apparato per le pari opportunità sia a livello locale che a livello nazionale. Segnali negativi in tal senso vengono dalla recente approvazione, da parte del governo, di un decreto legislativo che trasforma sia i criteri di composizione, sia le funzioni della Commissione nazionale per le pari opportunità.²⁹ La Commissione, che era nata come organismo autonomo, rappresentativo delle varie componenti del movimento, che avrebbe dovuto supportare l'azione di *mainstreaming* del governo ed esser di stimolo, anche critico, nei confronti dell'attività sulle pari opportunità, diventa ora mero organo consultivo del Ministro per le pari opportunità, che ne assume direttamente la presidenza. Ma l'autonomia e la trasversalità sono condizioni essenziali per poter realizzare una rappresentanza sostanziale cioè un *mainstreaming* di genere in tutte le politiche: se è vero che un'azione di governo può esser più incisiva e efficace, essa rimane tuttavia legata al mutamento di indirizzo dei governi e al diverso grado di impegno da questi dedicato alle questioni di genere.

A livello regionale, devono essere istituite Commissioni per le pari opportunità con un mandato più ampio di quello attuale. Le Commissioni dovrebbero configurarsi non solo come meri organi consultivi e propositivi, ma assumere anche funzioni di garanzia dell'attuazione del nuovo dettato costituzionale, con potere ispettivo e di denuncia (al Consiglio) di eventuali discriminazioni. Si potrebbe, inoltre, accentuare la funzione consultiva rendendola obbligatoria per quanto riguarda le proposte di legge.

E' necessario svolgere un'azione di pressione, più forte di quanto non si sia fatto finora, all'interno dei partiti e delle coalizioni, richiedendo quote interne negli organismi decisionali e il rafforzamento di un apparato interno per la parità (comitati, coordinamenti etc. per le pari opportunità): chiedendo cioè una più consistente rappresentanza sia di tipo descrittivo che sostanziale, quale segno di modernizzazione e di apertura verso bisogni, necessità, domande rimaste spesso inascoltate. Occorre innescare un meccanismo di informazione e "apprendimento" da parte delle leadership di partito, utilizzando anche come buone prassi il caso di altri paesi europei.

E' necessario, infine, che venga maggiormente informata e coinvolta l'opinione pubblica sulla questione dello squilibrio di genere nella rappresentanza. Una cultura delle pari opportunità può, finalmente, radicarsi se vi è un'azione forte di sensibilizzazione e coinvolgimento dei cittadini e delle cittadine. Adeguare la legislazione al fine di consentire una presenza equilibrata di donne e uomini nelle sedi decisionali significa prendere atto del divario esistente tra l'apporto dato da una componente maggioritaria nella società, le donne e la loro integrazione politica. Il ricambio della classe politica fa parte di quel rinnovamento della democrazia che consente un policy making più adeguato alle esigenze e ai bisogni di un mondo in trasformazione: senza contare che stimola la partecipazione e il coinvolgimento politico (oggi in caduta libera nella maggior parte dei paesi), aprendo possibilità per tutti di competere su un piano di parità per entrare nelle sedi rappresentative.

²⁹ D. lgs. 226/2003. Il decreto riduce il numero di componenti, che durano in carica solo due anni (invece che tre). Non sono più previsti membri scelti nell'ambito delle componenti femminili dei partiti politici, che garantivano la trasversalità politica della Commissione. Rimangono le componenti che provengono dalle associazioni e movimenti delle donne più rappresentativi, dalle organizzazioni dei lavoratori e dalle organizzazioni imprenditoriali: vengono inseriti rappresentanti regionali di pari opportunità designati dalla Conferenza permanente Stato Regioni.