

**Messaggio
sull'iniziativa popolare federale
«Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità
federali (Iniziativa 3 marzo)»**

del 17 marzo 1997

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo il messaggio sull'iniziativa popolare federale «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)» chiedendovi di sottoporla, senza controprogetto, al popolo e ai Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Alleghiamo il pertinente disegno di decreto federale.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

17 marzo 1997

° In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Koller

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

L'iniziativa popolare «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)» chiede che nell'articolo 4 capoverso 2 Cost. sia sancito il principio secondo cui le donne devono essere equamente rappresentate in tutte le autorità federali. Inoltre intende disciplinare la composizione delle autorità federali secondo detto principio. Pertanto, giusta l'iniziativa, la differenza tra il numero di donne e quello di uomini eletti in Consiglio nazionale in un Cantone non potrebbe essere superiore a uno. Ciascun Cantone eleggerà una deputata e un deputato nel Consiglio degli Stati. Il Consiglio federale annovererà almeno tre donne e il Tribunale federale sarà composto almeno per il 40 per cento da donne. Infine, il legislatore dovrà prendere i necessari provvedimenti per garantire un'equa rappresentanza femminile nel personale delle amministrazioni.

Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa, senza controprogetto. Ritiene infatti che questa leda in maniera eccessiva la libertà di voto. Se l'iniziativa fosse accettata, i suffragi espressi in caso di un'elezione non avrebbero il medesimo peso per candidati di sesso femminile o maschile. Infatti un candidato potrebbe non essere eletto soltanto a causa del suo sesso pur avendo ottenuto più voti di un candidato eletto. I Cantoni non potrebbero più designare due uomini o, come Zurigo e Ginevra, due donne al Consiglio degli Stati. Infine, per parecchi anni gli uomini non potrebbero più accedere alla carica di giudice del Tribunale federale.

Il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa non costituisca uno strumento atto a conseguire l'equa rappresentanza delle donne in politica. Anche se abbondantemente sottorappresentate, il numero delle donne nelle autorità è in costante aumento, segnatamente negli esecutivi cantonali, nel Consiglio nazionale e in quello degli Stati. Incombe essenzialmente ai partiti politici far sì che le donne siano rappresentate più equamente nei loro organismi e sulle liste elettorali. La maggior parte dei partiti politici ha preso misure intese a promuovere le donne, segnatamente fissando quote per la formazione delle liste. Le esperienze fatte all'estero dimostrano che siffatte misure possono essere assai efficaci. Infine, in caso d'accettazione dell'iniziativa, la Svizzera sarebbe l'unico Paese europeo a fissare la composizione delle proprie autorità elette, in base all'appartenenza a un sesso.

Messaggio

1 Forma

11 Tenore

L'iniziativa popolare ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 4 cpv. 2 4° e 5° periodo (nuovi)

²...In tutte le autorità federali, in particolare nel Consiglio nazionale, nel Consiglio degli Stati, nel Consiglio federale e nel Tribunale federale, dev'essere garantita un'adeguata rappresentanza delle donne, tenuto conto delle peculiarità di ciascuna di queste autorità. La legge provvede per un'equilibrata rappresentanza delle donne nelle amministrazioni, in particolare nell'amministrazione generale della Confederazione, nelle aziende in regia, nei politecnici e nelle università.

Art. 73 cpv. 1^{bis} (nuovo) e 2

^{1bis} Per Cantone, la differenza tra la rappresentanza femminile e maschile non può essere superiore a uno.

²La legislazione federale sancisce le disposizioni speciali per l'esecuzione del presente articolo.

Art. 80 cpv. 1, 2° e 3° periodo (nuovo), e cpv. 2 (nuovo)

¹... Ogni Cantone elegge a Deputati una donna e un uomo. Nei Cantoni separati, ogni parte elegge a Deputato una donna o un uomo.

²Le disposizioni d'esecuzione del presente articolo sono di competenza della legislazione cantonale.

Art. 95

Il Consiglio federale è la suprema autorità esecutiva e direttoriale della Confederazione: esso è composto di sette membri; almeno tre di essi devono essere donne.

Art. 107

¹I membri del Tribunale federale e i membri supplenti vengono nominati dall'Assemblea federale. Nella loro nomina si avrà riguardo a che tutte e tre le lingue ufficiali siano rappresentate. Almeno il 40 per cento dei membri e dei membri supplenti devono essere donne.

²La legge determina l'organizzazione del Tribunale federale e delle sue sezioni, il numero dei membri supplenti, la durata della carica e l'onorario loro.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 20 (nuovo)

Le disposizioni d'esecuzione devono essere emanate entro cinque anni dall'accettazione degli articoli 73 capoverso 2 e 80 capoverso 2.

Art. 21 (nuovo)

¹ In caso di rinnovo integrale del Consiglio federale e di elezione di conferma del Tribunale federale, i membri uscenti, se erano stati eletti prima dell'accettazione degli articoli 95 e 107 modificati, possono essere rieletti anche se non sono adempite le condizioni di cui agli articoli 95 e 107.

² In caso di vacanza in seno al Consiglio federale e al Tribunale federale sono eleggibili esclusivamente donne, se non ancora rappresentate conformemente all'articolo 95, rispettivamente l'articolo 107.»

12 Riuscita dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)» è stata depositata il 21 marzo 1995. Con decisione dell'11 maggio 1995, la Cancelleria federale ne ha accertato la riuscita suffragata da 109 713 firme valide¹⁾.

13 Validità

131 Unità della forma

Giusta l'articolo 121 capoverso 4 Cost., un'iniziativa può essere presentata o solo come proposta generale o come progetto già elaborato. Forme miste non sono ammissibili²⁾. L'iniziativa «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (iniziativa del 3 marzo)» riveste esclusivamente la forma di progetto già elaborato. L'unità della forma è così garantita.

132 Unità della materia

Un'iniziativa può avere per oggetto soltanto una materia. L'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse³⁾.

L'iniziativa «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)» propone la revisione di cinque articoli costituzionali e presenta due nuove disposizioni transitorie. Tutte le proposte di modifica mirano a fissare nella Costituzione norme che garantiscano un'equa rappresentanza dei due sessi nelle autorità federali. Le diverse parti dell'iniziativa sono legate a un tema comune. L'unità della materia è quindi rispettata.

133 Realizzabilità dell'iniziativa

Anche se la Costituzione federale non ne fa menzione, l'impossibilità di realizzare un'iniziativa popolare costituisce, secondo la prassi delle autorità federali, causa di nullità.

¹⁾ FF 1995 III 299, FF 1993 III 299

²⁾ Art. 75 cpv. 3 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP; RS 161.1).

³⁾ Art. 121 cpv. 3 Cost. e art. 75 cpv. 1 LDP.

Il fatto di tener conto del criterio del sesso nella composizione delle autorità, pur non costituendo ostacolo insormontabile, introdurrebbe un criterio supplementare nella procedura d'elezione delle autorità. Possono essere previsti parecchi modelli di elezioni, come l'ha dimostrato il Consiglio comunale della città di Berna nel messaggio al legislativo concernente l'introduzione di una quota per la composizione del Consiglio cittadino. Benché presenti vantaggi e svantaggi, ogni modello sarebbe di per sé realizzabile⁴⁾.

L'iniziativa popolare federale «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)» non fissa norme procedurali per realizzare queste finalità. Parimenti alla proposta bernese di cui sopra, possono essere previsti differenti modelli che permettano di realizzare l'iniziativa (liste separate, sistema proporzionale con correzione, ecc.).

2 Genesi e obiettivi dell'iniziativa

21 Lancio dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)» è stata lanciata il 10 settembre 1993 in riferimento agli avvenimenti del 3 marzo 1993. Allora l'Assemblea federale aveva eletto in Consiglio federale il socialista Francis Matthey in luogo e vece della candidata ufficiale del gruppo socialista, Christiane Brunner. L'assenza di donne nel nostro Consiglio ha provocato in tutto il Paese diverse manifestazioni e azioni di protesta. Il 10 marzo 1993, Francis Matthey ha rinunciato all'elezione in favore di due candidature femminili, quelle di Christiane Brunner e di Ruth Dreifuss che, lo stesso giorno, è stata eletta in Consiglio federale.

Il comitato promotore dell'iniziativa è composto di rappresentanti femminili dei partiti politici di ogni tendenza, di organizzazioni femminili e di sindacati.

22 L'iniziativa dal punto di vista delle autrici⁵⁾

Le autrici dell'iniziativa sono stanche di sentirsi ripetere, segnatamente nei programmi dei partiti, che sarebbe auspicabile una maggior rappresentanza femminile nelle istanze politiche, benché non si faccia nulla per cambiare la situazione. Le donne infatti, pur rappresentando la maggioranza del popolo svizzero, rimangono nettamente sottorappresentate nelle autorità federali. Al momento del lancio dell'iniziativa il rapporto donna uomo era di uno a sei nel Consiglio federale, 35 a 165 al Consiglio nazionale, 4 a 42 al Consiglio degli Stati, 3 a 27 al Tribunale federale⁶⁾. Le autrici ritengono che sia ora di fare in modo che le dichiarazioni di principio divengano realtà. Sostengono che le

⁴⁾ Cfr. «Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat betreffend Teilrevision der Gemeindeordnung sowie des Reglements über die politische Rechte (Einführung der Quotenregelung für den Stadtrat)» del 28 febbraio 1995.

⁵⁾ Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März), Texte und Argumente zur Eidgenössischen Volksinitiative, 2^a edizione, settembre 1993.

⁶⁾ Per l'evoluzione di queste cifre cfr. n. 311.1 seguente.

donne non debbano più permettere di rimanere escluse dai consessi nei quali si prendono le decisioni essenziali per il nostro Paese. In una democrazia, tutti i gruppi sociali significativi che compongono la popolazione devono essere rappresentati nelle istanze politiche proporzionalmente alla loro importanza. La democrazia ha un prezzo e non è possibile parlare di democrazia se la metà della popolazione decide per l'altra metà, e ancor peggio, se una minoranza decide per la maggioranza. Eppure, venticinque anni dopo l'introduzione del suffragio femminile in Svizzera, il potere politico è ancora appannaggio degli uomini.

Le autrici dell'iniziativa constatano come sia più difficile per una donna essere eletta di quanto lo sia per un uomo. Gli uomini fruiscono di uno statuto sociale generalmente più prestigioso rispetto alle donne. Sgravati degli obblighi familiari assunti dalle loro compagne, hanno più tempo da investire nella carriera professionale e nella vita associativa. Per le donne, invece, avviene esattamente il contrario: non possono scaricare su altri gli impegni familiari e quindi hanno meno tempo per dedicarsi alla carriera politica. Il fatto stesso di avere una famiglia è un privilegio per la carriera politica di un uomo, mentre per la donna può far nascere il sospetto che trascuri gli obblighi familiari.

Per assicurare un'equa rappresentanza femminile nelle autorità federali e instaurare così una vera democrazia, le autrici dell'iniziativa chiedono che:

1. sia sancito nell'articolo 4 capoverso 2 Cost. il principio secondo cui le donne devono essere equamente rappresentate nelle autorità federali e nelle amministrazioni;
2. il Consiglio federale comprenda almeno tre donne e, fino all'adempimento di questa condizione, ogni seggio vacante sia assegnato a una donna;
3. il Consiglio degli Stati sia composto di una deputata e un deputato per ciascun Cantone;
4. il Consiglio nazionale sia composto di un numero pressoché uguale di donne e uomini; la differenza tra le donne e gli uomini che rappresentano un Cantone non deve essere superiore a uno;
5. il Tribunale federale sia composto almeno per il 40 per cento di donne, tra giudici e giudici supplenti; fino all'adempimento di questa condizione ogni seggio vacante deve essere assegnato a una donna;
6. siano prese misure legislative per raggiungere una rappresentanza femminile equilibrata nelle amministrazioni, segnatamente in quella generale della Confederazione, nelle regie e nelle università.

I disposti esecutivi devono essere emanati entro cinque anni dall'accettazione dell'iniziativa. In caso di rinnovo completo del Consiglio federale e dell'elezione di conferma del Tribunale federale, i membri eletti prima dell'adozione dell'iniziativa possono essere rieletti, anche se non è raggiunta la percentuale femminile prevista dall'iniziativa.

Le autrici dell'iniziativa rammentano che in Svizzera esistono già diverse forme di quote per la composizione delle autorità. Per esempio l'elezione proporzionale al Consiglio nazionale garantisce un certo numero di seggi ai partiti politici minoritari. Il Consiglio degli Stati è per definizione un sistema di quote che ga-

rantisce la rappresentanza dei Cantoni. La Costituzione federale fissa una quota anche in merito alla provenienza dei consiglieri federali (art. 96 cpv. 1 Cost.).

3 Le donne nella vita politica svizzera

31 La rappresentanza femminile nelle autorità

311 Autorità federali

311.1 Proporzione di donne elette nelle autorità federali

Dal 1971, data dell'introduzione del suffragio femminile in Svizzera, al 1991 la percentuale delle donne elette in Consiglio nazionale è cresciuta, lentamente ma costantemente, in media di 2,5 punti per elezione, passando dal 5 per cento nel 1971 al 17,5 per cento nel 1991⁷⁾.

Nelle elezioni del 1995 la rappresentanza femminile ha registrato una nuova progressione, pur rimanendo sempre assai inferiore alla rappresentanza maschile. Infatti la proporzione delle donne elette in Consiglio nazionale passa al 21,5 per cento⁸⁾, vale a dire un salto di 4 punti rispetto alle elezioni del 1991 equivalente alla maggiore progressione a contare dall'introduzione del suffragio femminile nel 1971⁹⁾. Anche l'elezione al Consiglio degli Stati registra un netto aumento delle donne. Con 8 consigliere agli Stati, la proporzione femminile è praticamente raddoppiata e passa al 17,4 per cento. Facciamo notare che la delegazione nel Consiglio degli Stati di due Cantoni (Ginevra e Zurigo) è esclusivamente femminile.

La proporzione delle donne elette al Consiglio nazionale differisce secondo i partiti politici, le regioni linguistiche e i Cantoni. Alle elezioni del 1995 il 37 per cento delle consigliere nazionali provenivano da partiti borghesi al governo (PRD, PDC, UDC) e il 58 per cento da un partito rosso-verde (PSS, PES e Alternativa socialista verde e gruppi femminili). La quota di donne elette nel PRD è aumentata di 6 punti rispetto al 1991 (18% dei seggi) e quella nel PDC di 3,5 punti (15% dei seggi). Nell'UDC la quota è diminuita di 1,7 punti tra il 1991 e il 1995 (10% dei seggi). La proporzione di donne provenienti dai Verdi è rimasta inalterata (60% dei seggi) mentre è aumentata di 6 punti quella del PSS (35% dei seggi). La quota di donne elette è aumentata di 13,5 punti (33% dei seggi) nelle liste dell'AdI e di 4,5 punti nelle liste del PLS (14% dei seggi). Non vi sono per contro donne elette nelle liste del PEP, della DS e del PSL¹⁰⁾.

Fino al 1983, il numero più elevato di donne elette al Consiglio nazionale era quello dei Cantoni romandi, dal 1983 invece è dei Cantoni tedeschi. È rilevante l'aumento di 6 punti della quota di donne elette in Svizzera romanda alle elezioni del Consiglio nazionale del 1995, pari ora al 15 per cento, mentre la quota

⁷⁾ Der lange Weg ins Parlament, Die Frauen bei den Nationalratswahlen von 1971 bis 1991, Ufficio federale di statistica, Berna, 1994, pag. 18.

⁸⁾ 42 donne su 200 deputati.

⁹⁾ Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, Ufficio federale di statistica, Berna, 1995, pag. 7.

¹⁰⁾ Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, pag. 7 e 8.

è rimasta stabile in Svizzera tedesca (25%). Nonostante questo aumento, la rappresentanza femminile in Romandia è di 10 punti inferiore a quella della Svizzera tedesca. Dall'introduzione del suffragio femminile, in Consiglio nazionale due donne hanno rappresentato il Ticino.

Dal 1971, in Consiglio federale sono state elette soltanto due donne. Attualmente su sette membri uno è donna.

Il Tribunale federale annovera quattro donne su 30 giudici cui vanno aggiunte cinque donne su 30 supplenti. Per quanto concerne il Tribunale federale delle assicurazioni, fra i suoi membri vi sono due donne su 9 giudici e due donne su 9 supplenti.

311.2 Possibilità di successo per le candidate

Dopo essere rimasta a lungo immutata ed essersi perfino ridotta negli anni Ottanta, la quota delle donne elette è aumentata alle elezioni del 1995. Le possibilità per le donne di essere elette in Consiglio nazionale erano ancora 1,9 volte inferiori a quelle degli uomini¹¹⁾ in occasione delle elezioni del 1995. Sembra che le donne abbiano più possibilità di essere elette nei grandi circondari elettorali che non in quelli piccoli¹²⁾.

311.3 Presenza femminile nelle liste

Nel corso dei vent'anni successivi all'introduzione del suffragio femminile in Svizzera la proporzione delle candidature femminili per l'elezione al Consiglio nazionale è raddoppiata, passando da un sesto a un terzo¹³⁾. Nel 1995, la quota di donne nelle liste per l'elezione al Consiglio nazionale è ancora aumentata. Per la prima volta, le donne rappresentavano oltre un terzo dei candidati (35%)¹⁴⁾.

Un raffronto tra i diversi partiti politici consente di constatare che, alle elezioni del Consiglio nazionale del 1995, la proporzione delle donne sulle liste raggiungeva il 58 per cento per i Verdi e il 47 per cento su quelle del PSS. Seguivano PdL (42%), AdI (40%), PEP (38%), PDC (37%), PRD (30%), PLS (25%), DS (24%), UDC (21%) e PSL (14%). Nel 1995, la presenza femminile ha registrato il maggior aumento sulle liste del PDC (+9 punti)¹⁵⁾.

311.4 La rappresentanza femminile nell'amministrazione federale

La proporzione femminile nell'amministrazione federale è del 19,8 per cento. La proporzione uomini-donne varia da un dipartimento all'altro. La maggior rappresentanza femminile si trova nel Dipartimento federale degli affari esteri (41%) e la minore al Dipartimento militare federale (8,8%).

¹¹⁾ Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, pag. 10.

¹²⁾ Der lange Weg ins Parlament, pag. 23.

¹³⁾ Der lange Weg ins Parlament, pag. 16.

¹⁴⁾ Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, pag. 13.

¹⁵⁾ Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1995, pag. 8.

La ripartizione fra le differenti classi di salario è alquanto diversificata. Nei gradi superiori (dalla 30^a alla fuori classe della scala di salario) vi sono soltanto 40 donne contro 854 uomini, pari al 4,7 per cento. Nella categoria dei quadri medi (dalla 24^a alla 29^a classe) la quota femminile è raddoppiata a contare dal 1991 e raggiunge l'8,4 per cento. La proporzione femminile è un po' più elevata nelle classi di salario dalla 18^a alla 23^a (14,1%) e dalla 12^a alla 17^a (22%). La massima rappresentanza femminile si trova nei livelli inferiori della scala di salario, vale a dire sotto la 12^a classe (29,2%)¹⁶.

312 Autorità cantonali

312.1 Esecutivi cantonali

Le donne sono entrate tardi nei governi cantonali. Soltanto nel 1983 è stata eletta la prima donna in un esecutivo cantonale. A fine febbraio 1997 vi erano 25 donne sui 164 membri dei 26 governi cantonali, vale a dire una proporzione femminile del 15 per cento. A fine marzo 1995 la proporzione femminile negli esecutivi cantonali era ancora leggermente inferiore al 10 per cento. Considerando la situazione a fine febbraio 1997, soltanto i Cantoni di Svitto, Nidvaldo, Glarona, Sciaffusa, Grigioni, Vallese e Neuchâtel non hanno una donna in governo. Per contro, nell'esecutivo dei Cantoni di Zurigo, Berna, Obvaldo, Appenzello Esterno, San Gallo e Basilea-Città siedono due donne.

312.2 Parlamenti cantonali

L'evoluzione della rappresentanza femminile nei parlamenti cantonali è praticamente la medesima come nel Consiglio nazionale. Nel 1995, la percentuale di donne era del 22 per cento, superando quella registrata nella maggior parte dei parlamenti regionali degli Stati membri dell'Unione Europea¹⁷. Tre parlamenti cantonali contano oltre il 30 per cento di donne (Soletta, Argovia e Ginevra), Glarona, con il 7,5 per cento di donne, è l'unico Cantone al di sotto della soglia del 10 per cento.

313 Autorità comunali

313.1 Esecutivi comunali

Nel 1994, la rappresentanza femminile raggiungeva quasi il 14 per cento negli esecutivi dei circa 3000 comuni svizzeri, il che costituisce un aumento di 6 punti rispetto al 1988¹⁸. Nelle città con 100 000 e più abitanti, un terzo dei seggi era occupato da una donna. Dal 1993 al 1997, una maggioranza femminile siedeva per la prima volta in un esecutivo comunale, quello della città di Berna.

¹⁶ Cfr. statistica del personale 1996, Ufficio federale del personale.

¹⁷ Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz, Zweiter statistischer Bericht, Ufficio federale di statistica, Berna, 1996, pag. 202 seg.

¹⁸ Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz, pag. 96 e 205.

313.2 Legislativi comunali

La deputazione femminile negli organi legislativi dei comuni con 10 000 o più abitanti raggiungeva circa il 27 per cento nel 1994. Essa era addirittura del 34 per cento nei comuni con 100 000 e più abitanti¹⁹⁾.

314 Partecipazione femminile alle elezioni

Dall'introduzione del suffragio femminile, le donne rappresentano il 52 per cento circa dell'elettorato. Tuttavia, le donne si recano alle urne in misura inferiore rispetto agli uomini. Secondo l'analisi VOX, il 52 per cento degli elettori e il 41 per cento delle elettrici hanno votato in occasione delle elezioni federali del 1991. Vi è dunque una differenza di 11 punti. Questa differenza sembra essersi ridotta con l'andar del tempo in materia di partecipazione alle elezioni (la differenza era di 16 punti durante i primi dieci anni successivi all'introduzione del suffragio femminile a livello federale). Il ravvicinamento delle aliquote di partecipazione è tuttavia imputabile più al crescente assenteismo maschile che a una maggiore mobilitazione femminile. Se la partecipazione femminile alle elezioni, dopo un breve aumento, è rimasta costante a contare dal 1979, quella maschile è per contro regredita.

La differenza di comportamento assai marcata fra i due sessi riguardo alla partecipazione è una peculiarità svizzera: infatti nella maggior parte degli altri Paesi occidentali, il numero delle cittadine che si recano alle urne è praticamente uguale a quello maschile²⁰⁾. Tale comportamento potrebbe essere spiegato dal fatto che il suffragio femminile è stato introdotto in Svizzera più tardi.

32 Tentativi analoghi nel passato

321 Iniziative popolari non riuscite

L'iniziativa popolare federale del Partito del lavoro «Donne e uomini» pubblicata il 4 settembre 1990²¹⁾ non si limitava alle autorità federali, ma concerneva l'insieme delle autorità politiche federali, cantonali e comunali; inoltre fissava al 60 per cento la quota massima di ciascun sesso. Il 10 marzo 1992, la Cancelleria federale constatava che il termine impartito per la raccolta delle firme era scaduto senza che fosse raccolto il numero di firme richiesto²²⁾. L'iniziativa popolare federale «Consiglio nazionale 2000», pubblicata il 15 gennaio 1991²³⁾, concerneva unicamente il Consiglio nazionale. Secondo l'iniziativa, il Consiglio nazionale doveva comporsi di un numero uguale di donne e

¹⁹⁾ Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz, pag. 100 e 204.

²⁰⁾ Politisches und soziales Engagement von Frauen, Thanh-Huyen Ballmer-Cao/Katharina Belser/Elisabeth Keller, in: Viel erreicht - wenig verändert? Zur Situation der Frauen in der Schweiz, Rapporto della Commissione federale per i problemi femminili, Berna, giugno 1995, pag. 51 segg.

²¹⁾ FF 1990 III 168

²²⁾ FF 1992 II 609

²³⁾ FF 1991 I 101

di uomini. Un seggio suppletivo doveva essere attribuito ai Cantoni e Semicantoni se, in base al metodo di ripartizione, spettasse loro un numero dispari di seggi. Inoltre ciascun Cantone e Semicantone aveva diritto ad almeno due seggi. Uomini e donne dovevano porre la candidatura su liste separate. Il 16 luglio 1992, la Cancelleria federale constava che il termine impartito per la raccolta delle firme era scaduto senza che fosse raccolto il numero di firme richiesto²⁴⁾. L'iniziativa popolare «Consiglio nazionale 2000» fu trasmessa in forma di petizione alle vostre Camere che decisero di non darle seguito²⁵⁾.

322 Interventi parlamentari alle Camere federali

Le Camere federali hanno già trattato diversi interventi parlamentari riguardanti la rappresentanza femminile nelle autorità politiche della Confederazione. Tutti gli interventi sono stati respinti. Concernevano sia il Consiglio nazionale, sia il Consiglio degli Stati, sia il Consiglio federale, sia le autorità federali in corpore.

Il 30 gennaio 1992, il Consiglio nazionale decideva di non dar seguito a due iniziative parlamentari Leutenegger Oberholzer e Gruppo socialista del 20 giugno 1990²⁶⁾. La prima chiedeva che, entro l'anno 2001, la proporzione di rappresentanti di un determinato sesso non fosse inferiore al 40 per cento nel Consiglio nazionale, nel Consiglio degli Stati, al Tribunale federale e nelle commissioni extraparlamentari. La seconda chiedeva che, entro l'anno 2003, la proporzione di rappresentanti di un determinato sesso non superasse il 60 per cento nel Consiglio nazionale.

Sempre il 30 gennaio 1992, il Consiglio nazionale decideva di non entrare in materia sull'iniziativa parlamentare di una minoranza della commissione del Consiglio nazionale²⁷⁾ secondo cui doveva essere garantita la rappresentanza di entrambi i sessi nella deputazione al Consiglio degli Stati dei Cantoni²⁸⁾. Il 7 ottobre 1994 il Consiglio nazionale rifiutava di dar seguito alle iniziative parlamentari Hämmerle dell'11 marzo 1993 e Bär del 1° marzo 1993²⁹⁾. L'iniziativa Hämmerle intendeva modificare l'articolo 96 Cost. affinché il Consiglio federale fosse eletto dal popolo e fosse dato mandato al legislatore di garantire nel nostro Collegio la rappresentanza di entrambi i sessi e delle diverse regioni del Paese. L'iniziativa Bär intendeva modificare l'articolo 96 Cost. nel senso di garantire un'equa rappresentanza dei due sessi nel Consiglio federale.

²⁴⁾ FF 1992 III 1299

²⁵⁾ Boll. Uff. 1993 N, pag. 1329 segg.; Boll. Uff. 1993 S, pag. 788 segg.

²⁶⁾ Boll. Uff. 1992 N pag. 158 segg. (90.241 I Leutenegger Oberholzer. Proporzione minima di donne in seno alle autorità federali; 90.242 I Gruppo socialista. Più deputate in Parlamento).

²⁷⁾ Boll. Uff. 1992 N, pag. 151 segg. (91.400 I Minoranza della commissione del Consiglio nazionale 89.253).

²⁸⁾ Alla stessa data, il Consiglio nazionale respingeva anche un postulato sulla presenza femminile nelle commissioni extraparlamentari e un postulato sulle possibilità di introdurre quote in favore delle donne nelle autorità federali, Boll. Uff. 1992 N, pag. 163 segg.

²⁹⁾ Boll. Uff. 1994 N, pag. 1850 segg. (93.418 I Hämmerle. Elezione del Consiglio federale da parte del popolo; 93.496 I Bär. Equa rappresentanza dei due sessi in Consiglio federale).

Il 5 settembre 1995, nel quadro della revisione della legislazione sui diritti politici, la commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha respinto, con 7 voti contro 3, una proposta intesa a introdurre quote relative alla rappresentanza basata sui sessi per le candidature presentate dai partiti politici. La minoranza della commissione riteneva che questa proposta fosse un'efficace soluzione per promuovere la partecipazione femminile ed eventualmente anche suscettibile di costituire il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare del 3 marzo. Per la maggioranza della commissione, invece, la proposta limitava sensibilmente la libertà dei partiti nella scelta dei propri candidati, pur non pregiudicando, a differenza dell'iniziativa suddetta, la libera scelta degli elettori³⁰⁾.

323 Iniziative cantonali

Il 13 febbraio 1996, il Gran Consiglio solettese decideva di non sottoporre al popolo l'iniziativa popolare «Für eine gleichberechtigte Vertretung der Frauen und Männer in den kantonalen Behörden – INITIATIVE 2001» (Per autorità cantonali composte paritariamente da donne e uomini – iniziativa 2001), giudicandola contraria al diritto federale e pertanto nulla. Secondo l'iniziativa, donne e uomini dovevano essere rappresentati in Gran Consiglio e al Consiglio di Stato proporzionalmente alla popolazione, nonché nelle autorità giudiziarie cantonali con una proporzione che rispecchiasse quella del distretto.

Nel messaggio, l'esecutivo solettese aveva sostenuto che l'iniziativa popolare cantonale non era conforme alla Costituzione federale e ledeva gravemente i diritti fondamentali.

In seguito alla decisione del Gran Consiglio di non sottoporre l'iniziativa al voto popolare, il comitato dell'iniziativa ha fatto ricorso al Tribunale federale.

Nel Canton Uri, un'iniziativa popolare denominata «Kantonale Initiative für gleiche Wahlchancen (Wahlchancen-Initiative)» (Iniziativa a favore delle pari opportunità in materia di elezioni) è formalmente riuscita il 29 aprile 1996. Essa prevede che uomini e donne debbano essere rappresentati in numero pressappoco equivalente, ma almeno per un terzo, nelle autorità cantonali.

324 Iniziative comunali

Nel 1994 e 1995, alcuni Comuni (Lucerna, Berna e Winterthur) hanno avuto l'occasione di sottoporre al verdetto del popolo iniziative o proposte legislative intese a introdurre quote negli organi legislativi comunali. A Zollikofen, è stata respinta una mozione sul medesimo tema. Dove è stato consultato, vale a dire nelle tre Città soprammenzionate, il popolo ha respinto a larga maggioranza la proposta d'introdurre quote negli organi politici.

³⁰⁾ Comunicato stampa della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 5 settembre 1995.

Nella Città di Berna, il Consiglio cittadino aveva incaricato con una mozione il Consiglio comunale di rivedere il regolamento comunale al fine di fissare al 60 per cento il numero massimo dei consiglieri cittadini del medesimo sesso. Sono stati elaborati diversi modelli di procedura elettorale intesi a concretare la mozione. Il modello scelto avrebbe permesso di ripartire i seggi secondo proporzione, conformemente alle regole usuali, e di procedere a correzione soltanto se la proporzione dei seggi che andavano a uno dei sessi superava la quota del 60 per cento. In quest'ultimo caso, uno degli eletti del sesso sovrarappresentato doveva cedere il posto a una persona del sesso sottorappresentato. La correzione avveniva sulla lista elettorale in cui una persona del sesso sottorappresentato era stata eletta con il minimo scarto per ottenere il seggio. Il progetto di revisione del regolamento comunale è stato respinto dal 68 per cento dei votanti il 10 settembre 1995.

33 Situazione giuridica attuale

331 Suffragio universale e suffragio femminile

Il suffragio femminile è stato introdotto a livello federale il 7 febbraio 1971 con modificazione dell'articolo 74 Cost. Giusta il capoverso 1 dell'articolo 74 Cost., nelle elezioni e votazioni federali gli Svizzeri e le Svizzere hanno identici diritti e doveri. Il capoverso 2 precisa che ha diritto di voto in tali elezioni e votazioni ogni Svizzero e Svizzera che ha compiuto il diciottesimo anno d'età e non è privato, secondo la legislazione della Confederazione, dei diritti politici. Giusta il capoverso 3, la Confederazione ha facoltà di emanare disposizioni legislative uniformi sul diritto di partecipare alle elezioni e votazioni in materia federale. Il capoverso 4 fa riserva del diritto cantonale per le elezioni e votazioni cantonali e comunali.

Il capoverso 1 dell'articolo 74 Cost. enuncia quindi il principio del suffragio universale e attribuisce ai diritti politici il medesimo carattere dei diritti individuali. Il principio del suffragio universale, alla base dello Stato democratico, presuppone che tutti gli individui siano parimenti chiamati a partecipare alle decisioni. Non è tollerata alcuna discriminazione, eccettuate esigenze assolutamente indispensabili (art. 74 cpv. 2 e 3 Cost.). La parità dei diritti politici non deve essere intesa soltanto in senso meramente formale. Secondo l'aspetto materiale ogni suffragio deve avere uguale ponderazione sul risultato di una votazione o di un'elezione. Una votazione o un'elezione deve essere disposta in modo tale che il voto di tutti gli individui abbia portata analoga, se non perfino identica³¹⁾. Questa norma può però avere talune eccezioni, quale ad esempio l'esigenza della doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni in caso di revisione della Costituzione che attribuisce maggior peso ai cittadini dei Cantoni meno popolosi. Analogamente, i suffragi in favore di deputati al Consiglio degli Stati non hanno tutti lo stesso peso, data la differenza di popolazione dei diversi Cantoni.

³¹⁾ Etienne Grisel, Kommentar zum Bundesverfassung, Art. 74 n° 5 segg.

332 Garanzia dei diritti politici

I diritti politici sono riconosciuti dal Tribunale federale in quanto diritti costituzionali garantiti dal diritto federale³²⁾. Il Tribunale federale ne deduce che ciascun cittadino con diritto di voto deve poter partecipare a un'elezione con pari opportunità, sia in qualità di votante, sia in qualità di candidato³³⁾. Siffatto diritto è garantito anche dalla libertà di voto in quanto è vietata qualsiasi limitazione sproporzionata del diritto di proporre candidati o di essere candidato.

Lo Stato deve creare presupposti istituzionali affinché possa essere esercitato il diritto di voto e, tenendo conto delle realtà sociali, fissare le condizioni che garantiscano la massima realizzazione della libertà di voto³⁴⁾. È dunque conforme all'eguaglianza politica limitare l'influenza di gruppi sociali o politici troppo potenti al fine di garantire pari opportunità nell'agone politico³⁵⁾.

333 Partiti politici e libertà d'associazione

Contrariamente alle costituzioni di alcuni Cantoni, la Confederazione non ha emanato norme sui partiti politici. Questi ultimi tuttavia sono protetti contro gli interventi statali dalla libertà d'associazione (art. 56 Cost.) e dal principio dell'autonomia privata delle associazioni (art. 60 segg. CC). La libertà d'associazione, come del resto tutte le libertà individuali, valgono soltanto entro i limiti dell'ordinamento giuridico. Quindi vengono posti limiti allorquando sono in pericolo la libertà di voto, e in particolare la trasparenza del processo di formazione dell'opinione e il diritto alle pari opportunità. Inoltre i partiti politici, con la designazione dei candidati, adempiono parzialmente compiti pubblici dacché lo Stato, senza questa designazione, non potrebbe indire elezioni³⁶⁾.

334 Uguaglianza dei diritti tra uomo e donna

334.1 In generale

Il 14 giugno 1981, il popolo e i Cantoni svizzeri hanno accettato un nuovo articolo 4 capoverso 2 Cost. il cui primo periodo garantisce l'uguaglianza dei diritti tra uomo e donna. Il diritto alla parità di trattamento è un diritto individuale direttamente applicabile al quale ogni cittadino può appellarsi di fronte allo Stato. In virtù del secondo periodo, il legislatore è incaricato di garantire que-

³²⁾ DTF 113 Ia 294.

³³⁾ DTF 113 Ia 294; cfr. anche Georg Müller, Quotenregelungen - Rechtssetzung im Spannungsfeld von Gleichheit und Verhältnismässigkeit, ZBl 91/1990, pag. 310; Tomas Poledna/Christine Kaufmann, Die Parteiinterne Kandidatennomination - ein demokratisches Defizit?, ZBl 90/1989, pag. 287.

³⁴⁾ DTF 113 Ia 295

³⁵⁾ Tomas Poledna/Christine Kaufmann, pag. 290.

³⁶⁾ Tomas Poledna/Christine Kaufmann, pag. 285.

sta uguaglianza, soprattutto negli ambiti della famiglia, dell'istruzione e del lavoro. Il terzo periodo garantisce il diritto a una retribuzione uguale per un lavoro di pari valore. Il diritto alla parità salariale costituisce un diritto individuale d'applicazione diretta, tanto nei rapporti tra Stato e privati quanto nei rapporti tra privati.

334.2 Il primo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost.

Il principio dell'uguaglianza dei diritti tra uomo e donna sancito nel primo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. vieta una differenziazione giuridica secondo il criterio dell'appartenenza a un sesso. Esistono però alcune eccezioni a questo principio, come nel caso in cui il capoverso 2 dell'articolo 4 Cost. entri in conflitto con altri disposti della Costituzione federale, quali l'articolo 18 capoverso 1 che obbliga gli uomini al servizio militare. Fino alla decisione del 27 novembre 1990³⁷⁾ del Tribunale federale che risolveva la questione, la dottrina e la prassi dominanti consideravano che l'articolo 74 capoverso 4 Cost. costituisse parimenti un'eccezione all'articolo 4 capoverso 2 Cost. e che quindi fosse lasciata ai Cantoni la possibilità di riservare il diritto di voto e di eleggibilità agli uomini su piano cantonale e comunale. Con la predetta decisione, il Tribunale federale ha seguito la dottrina più recente³⁸⁾ sentenziando che i Cantoni sono vincolati dall'articolo 4 capoverso 2 Cost. anche nel quadro della riserva formulata nell'articolo 74 capoverso 4 Cost. La Costituzione federale garantisce quindi a tutti i livelli l'uguaglianza politica formale tra i sessi. Una disparità di trattamento tra i sessi si giustifica inoltre allorché una differenza biologica dovuta all'appartenenza a un sesso abbia un influsso così netto sulla fattispecie concreta al punto che non si possano trovare elementi comuni o siano completamente trascurabili, come nel caso di gravidanza e maternità³⁹⁾.

334.3 Il secondo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost.

334.31 Il mandato legislativo di realizzare l'uguaglianza di fatto

Secondo la dottrina unanime, l'articolo 4 capoverso 2 Cost. non si limita a sanzionare l'uguaglianza giuridica tra i sessi. Considerato l'intero disposto, e in particolare il secondo e il terzo periodo, è deducibile la volontà del Costituente di eliminare le discriminazioni sessuali nella società, soprattutto quelle che sfavo-

³⁷⁾ DTF 116 Ia 359

³⁸⁾ Andreas Auer, Die Bundesverfassung und das Frauenstimmrecht in Appenzell, RDS 108/1989 I pag. 141 segg.; Alexandre Berenstein, L'égalité entre les sexes en matière de droits politiques, in: Festschrift für Otto K. Kaufmann, 1989, pag. 159 segg.

³⁹⁾ FF 1980 I pag. 130

riscono le donne⁴⁰⁾. Il Tribunale federale ha tenuto conto nella propria giurisprudenza di questo significato dell'articolo 4 capoverso 2 sottolineando che il secondo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. contiene in sé un mandato al legislatore affinché realizzi un'eguaglianza effettiva nella realtà sociale⁴¹⁾. Dal canto nostro, abbiamo già avuto l'occasione di affermare, nel rapporto del 26 febbraio 1986 sul programma legislativo «Eguaglianza dei diritti tra uomo e donna» che la parità di trattamento in diritto non è fine a se stessa; essa consente di offrire all'uomo e alla donna le medesime possibilità di realizzarsi nella realtà sociale⁴²⁾. Inoltre, nel messaggio del 24 febbraio 1993 concernente la legge federale sulla parità dei sessi, abbiamo affermato ancor più chiaramente che il mandato conferito al legislatore dall'articolo 4 capoverso 2 Cost. mira non soltanto a eliminare discriminazioni nella legislazione, ma anche a realizzare l'eguaglianza effettiva tra donna e uomo⁴³⁾.

334.32 I provvedimenti positivi

Il legislatore ha diverse possibilità per eliminare le discriminazioni sessuali nella società. In particolare può lottare contro le cause di discriminazione femminile con provvedimenti che si applicano a entrambi i sessi, pensiamo a misure intese a favorire una più equa ripartizione dei ruoli fra uomo e donna o l'adozione di un divieto legale di discriminazione nei rapporti tra privati analogo a quello previsto nell'articolo 3 della legge federale del 24 marzo 1995⁴⁴⁾ sulla parità dei sessi (legge sulla parità, Lpar). Questi provvedimenti sono neutri dal punto di vista del sesso e non si scostano dall'articolo 4 capoverso 2 primo periodo Cost.⁴⁵⁾

Inoltre può ancora scegliere di privilegiare per un periodo transitorio le donne in quanto persone del sesso sottorappresentato oppure garantire una rappresentanza paritaria dei due sessi fissandone le quote. In siffatto caso instaura una differenza basata sull'appartenenza a un sesso con l'unico scopo di rendere effettiva la parità tra donne e uomini. La maggior parte degli autori ammette che

⁴⁰⁾ Andreas Auer, Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst, PJA 11/93, pag. 1336 segg.; cfr. della medesima opinione, Denise Buser, Die Zulässigkeit der Quotierung von Parlamentsmandaten, PJA 3/94, pag. 330 segg.; Georg Müller, pag. 310; Yvo Hangartner, Geschlechtergleichheit und Frauenquoten in der öffentlichen Verwaltung, PJA 7/92, pag. 836; Tomas Poledna/Christine Kaufmann, pag. 288; Morand, pag. 85 segg.; Claudia Kaufmann, Die Gleichstellung von Frau und Mann in der Familie, Grösch, 1995, pag. 34 segg.; Claudia Kaufmann, Les quotas valent mieux que leur réputation, La voie contestée à la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes in: L'égalité entre hommes et femmes, Losanna 1988, pag. 271 segg.; Jörg Paul Müller, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, Berna, 1991, pag. 231; Beatrice Weber-Dürler, Aktuelle Aspekte der Gleichberechtigung von Mann und Frau, RSJB 1992, pag. 357 segg.; Marianne Schwander, Verfassungsmässigkeit von Frauenquoten, Berna, 1995, pag. 38.

⁴¹⁾ DTF 116 Ib 282 c. 7a; DTF 116 Ib 297 c. 7a

⁴²⁾ FF 1986 I 939

⁴³⁾ FF 1993 I 987

⁴⁴⁾ RS 151; RU 1996 1497

⁴⁵⁾ Beatrice Weber-Dürler, pag. 367.

il secondo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. consente al legislatore di tenere conto, a determinate condizioni, del criterio del sesso per adempiere il proprio mandato e quindi di scostarsi dal primo periodo del capoverso 2 Cost. giusta il quale è vietata qualsiasi discriminazione fondata sul sesso⁴⁶⁾. Nel rapporto del 26 febbraio 1986 sul programma legislativo «Eguaglianza dei diritti tra uomo e donna» abbiamo riconosciuto che in certi casi è necessario trovare soluzioni transitorie che consentano di prendere particolari provvedimenti in favore di uno dei due sessi⁴⁷⁾.

Tuttavia, la dottrina esige che i provvedimenti positivi, visto che possono limitare il diritto individuale all'uguaglianza dei diritti tra uomo e donna, rispettino il principio di proporzionalità. Pertanto i provvedimenti positivi dovranno essere idonei a raggiungere lo scopo prefisso e necessari all'attuazione; l'interesse pubblico alla loro adozione deve effettivamente essere superiore all'interesse privato di non dover tollerare ingerenze nel diritto individuale all'uguaglianza di trattamento o in un'altra libertà, quale quella di commercio e d'industria, di voto o d'associazione⁴⁸⁾.

334.33 Uguaglianza nel risultato e nelle opportunità

Per parte della dottrina, l'articolo 4 capoverso 2 Cost. s'incentra sull'uguaglianza delle opportunità: uomini e donne fruiscono di uguali opportunità giuridiche, economiche e sociali per esercitare concretamente i propri diritti. Per gli autori, i provvedimenti che impongono quote secondo il sesso oppure intesi a favorire le candidature femminili propugnano un'uguaglianza di risultato che oltrepassa l'uguaglianza delle possibilità⁴⁹⁾. La giustificazione di simili provvedimenti deve quindi essere strettamente esaminata nell'ambito del principio della proporzionalità⁵⁰⁾.

Altri autori⁵¹⁾ ritengono tuttavia che l'esame della proporzionalità delle quote che favoriscono il sesso sottorappresentato non deve essere condotto in modo eccessivamente rigoroso. La proporzionalità non è l'unico criterio significativo e pertanto non è opportuno far prevalere il diritto individuale alla parità di trattamento secondo l'articolo 4 capoverso 2 primo periodo Cost. in base al principio di un'equa rappresentanza dei due sessi. Infatti, le quote di rappresentanza secondo il sesso come anche i provvedimenti intesi a privilegiare le candidature femminili costituiscono unicamente una fase di transizione necessaria per realizzare una situazione di pari opportunità e l'uguaglianza effettiva.

⁴⁶⁾ Andreas Auer (Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst.), pag. 1342; Georg Müller, pag. 310; Charles-Albert Morand, pag. 86; Claudia Kaufmann (Die Gleichstellung von Frau und Mann in der Familie), pag. 37; Jörg Paul Müller, pag. 232; Yvo Hangartner, pag. 837.

⁴⁷⁾ FF 1986 I 939

⁴⁸⁾ Andreas Auer (Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst.), pag. 1347; Yvo Hangartner, pag. 838; Georg Müller, pag. 311; Beatrice Weber-Dürler, pag. 369.

⁴⁹⁾ Yvo Hangartner, pag. 837; Beatrice Weber-Dürler, pag. 370; Georg Müller, pag. 317.

⁵⁰⁾ Beatrice Weber-Dürler, pag. 370.

⁵¹⁾ Andreas Auer (Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cost.), pag. 1347 seg.; Tomas Poledna/Christine Kaufmann, pag. 290.

Conseguentemente, le divergenze nella dottrina dipendono dal significato concreto da accordare al diritto individuale alla parità di trattamento sancito nel primo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. Questo criterio sarà applicato più o meno rigorosamente in funzione dell'importanza attribuita al diritto individuale all'uguaglianza di trattamento oppure a quello dell'uguaglianza concreta secondo l'articolo 4 capoverso 2 secondo periodo Cost.

334.34 Conclusione

La garanzia del diritto alla parità di trattamento di cui nel primo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. vieta di prendere in considerazione il criterio del sesso. Tuttavia si ammettono eccezioni quando si tratta di promuovere l'uguaglianza di fatto ai sensi del secondo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. È allora necessaria la ponderazione degli interessi e, successivamente, l'interesse pubblico all'uguaglianza di fatto deve in ogni caso avere la meglio sul diritto individuale alla parità di trattamento.

Se valutato troppo rigorosamente, il principio della proporzionalità impedisce qualsiasi possibilità d'adottare provvedimenti positivi e pertanto l'articolo 4 capoverso 2 Cost. sarà interpretato in modo troppo restrittivo. Se valutato con troppa indulgenza, rende legittimo qualsiasi pregiudizio al diritto individuale all'uguaglianza dei diritti e svuota completamente di contenuto il primo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost.

Per altro, la proporzionalità deve essere valutata in funzione delle circostanze e del tipo di provvedimento previsto. Sarà più facile giustificare l'adozione di quote se il tasso di rappresentanza delle donne ristagna su un livello basso e tende a regredire, piuttosto che se progredisce e si situa già su un livello di quasi parità.

Inoltre, tutte le quote non si assomigliano. La proporzionalità dovrà essere valutata in modo differenziato a seconda che le quote siano assolute e vincolanti oppure meno rigide e in funzione di altri fattori.

34 Composizione ed elezione delle autorità federali

341 Composizione ed elezione del Consiglio nazionale

L'articolo 72 Cost. limita a 200 il numero dei deputati del Consiglio nazionale e, in termini generali, prescrive il modo di ripartire i seggi tra i Cantoni e i Semicantoni. I duecento seggi del Consiglio nazionale sono ripartiti tra i Cantoni e i Semicantoni proporzionalmente agli abitanti; la Costituzione garantisce però almeno un seggio a ciascun Cantone o Semicantone.

L'articolo 73 Cost. determina il sistema di elezione dei membri del Consiglio nazionale. Questi sono eletti direttamente dai cittadini attivi secondo il principio della proporzionalità. Questo sistema garantisce una ripartizione dei seggi tra i differenti partiti o gruppi, in funzione del numero di voti ottenuti da ciascuno di essi. Ciascun Cantone e Semicantone forma un circondario elettorale; la proporzione è pertanto calcolata non su scala svizzera, ma separatamente

per ciascun Cantone. L'articolo 73 non indica i criteri su cui basare i calcoli. Spetta dunque al legislatore definirli. Essi sono stati sanciti nella legge federale del 17 dicembre 1976 (LDP)⁵²⁾ sui diritti politici. Nei circondari in cui si elegge un solo deputato al Consiglio nazionale, è in vigore il sistema maggioritario (art. 47 LDP).

342 Composizione ed elezione del Consiglio degli Stati

L'articolo 80 Cost. fissa la composizione del Consiglio degli Stati. Giusta la Costituzione federale, sono attribuiti due seggi a ogni Cantone e un seggio a un Semicantone. Pertanto i consiglieri agli Stati sono quarantasei. La Costituzione non prescrive le modalità dell'elezione dei deputati al Consiglio degli Stati. La cura di disciplinare la questione è lasciata ai Cantoni. L'elezione avviene con il sistema maggioritario, tranne nel Cantone Giura che ha scelto quello proporzionale. Ciascun Cantone fissa inoltre la durata del mandato dei propri deputati al Consiglio degli Stati. Attualmente la durata è di quattro anni in ogni Cantone.

343 Composizione ed elezione del Consiglio federale

Il Consiglio federale è composto di sette membri (art. 95 Cost.) che sono eletti dall'Assemblea federale (art. 85 n. 4 e 96 Cost.). La durata del mandato è di quattro anni (art. 96 cpv. 1 Cost.), ma i membri del Consiglio federale possono essere rieletti. Le condizioni d'eleggibilità sono le medesime come per il Consiglio nazionale. La legislazione non può stabilire altre condizioni in merito. Il fatto di tener conto nella pratica di criteri regionali, linguistici e partitici o addirittura specifici di un sesso non ha base giuridica alcuna⁵³⁾. Tuttavia, la Costituzione federale vieta che sia scelto più di un membro del medesimo Cantone (art. 96 cpv. 1 secondo periodo Cost.). Il Consiglio federale è rinominato completamente dopo ciascun rinnovo del Consiglio nazionale.

344 Composizione ed elezione del Tribunale federale

I membri del Tribunale federale sono nominati dall'Assemblea federale. In effetti sono i partiti politici di governo che procedono alla scelta dei giudici, ripartendosi i seggi tra di loro. Qualsiasi cittadino svizzero eleggibile al Consiglio nazionale può far parte del Tribunale federale. La Costituzione federale non pone alcuna condizione per quanto concerne la formazione o la qualifica. In pratica, i partiti politici fanno in modo di presentare candidati particolarmente qualificati. Per contro, la Costituzione federale fa obbligo all'Assemblea federale di aver riguardo a che tutte le lingue ufficiali siano rappresentate. Non si tratta comunque di una condizione di eleggibilità, ma di offrire ai cittadini l'opportunità di trattare con la giustizia nella propria lingua materna. In pra-

⁵²⁾ RS 161.1

⁵³⁾ Kurt Eichenberger, Kommentar zur Bundesverfassung, ad art. 96, n° 9.

tica, i partiti politici si sforzano di tener conto delle diverse regioni del Paese, senza però seguire una precisa chiave di ripartizione.

Giusta l'articolo 107 capoverso 2 Cost., la legge determina la durata della carica dei giudici federali. Dal 1875 i giudici federali sono nominati per sei anni.

345 Amministrazione federale

L'autorità di nomina deve rispettare i principi della parità di trattamento e di divieto d'arbitrio come anche le norme procedurali e le condizioni d'eleggibilità⁵⁴). Inoltre, dal 1° luglio 1996, deve rispettare la legge sulla parità dei sessi. Quest'ultima vieta qualsiasi discriminazione diretta o indiretta fondata sul sesso, in particolare riguardo all'assunzione e alla promozione, prevede un diritto di ricorso contro le decisioni discriminatorie e fa riserva dei provvedimenti adeguati per la realizzazione dell'uguaglianza effettiva fra donna e uomo (art. 3 cpv. 3 LPar).

Il 18 dicembre 1991 abbiamo emanato le «istruzioni concernenti il miglioramento della rappresentanza e della situazione professionale della donna nell'amministrazione generale della Confederazione»⁵⁵) (cfr. anche n. 352.1).

35 Provvedimenti della Confederazione intesi a promuovere l'uguaglianza tra donna e uomo nella vita sociale, economica e politica

351 In generale

A contare dall'adozione dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. il 14 giugno 1981, la Confederazione e i Cantoni si sono sforzati di eliminare le discriminazioni di diritto e di fatto che le donne subiscono nella vita familiare, sociale, economica e politica.

In connessione con il rapporto del 26 febbraio 1986 sul programma legislativo «Eguaglianza dei diritti tra uomo e donna»⁵⁶), ci siamo innanzitutto concentrati sull'eliminazione delle discriminazioni giuridiche contenute nella legislazione federale. Parti complete della legislazione federale, come il diritto matrimoniale, la legge sulla cittadinanza, i diritti politici e gran parte della legislazione sulla sicurezza sociale sono stati resi conformi al principio dell'uguaglianza dei diritti tra uomo e donna.

I progressi sono più lenti quando si tratta di eliminare le disparità effettive tra uomini e donne a tutti i livelli e in tutti i settori. Nel settore dell'impiego, possiamo citare la legge sulla parità dei sessi entrata in vigore il 1° luglio 1996. Essa vieta segnatamente la discriminazione basata sul sesso nei rapporti di lavoro e prevede diverse disposizioni procedurali intese ad agevolare l'esercizio del diritto alla parità di salario e di trattamento nell'impiego.

⁵⁴ Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. III, Berna, 1992, pag. 217.

⁵⁵ FF 1992 II 510

⁵⁶ FF 1986 I 935

Detta legge offre inoltre una base legale formale all'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo la cui istituzione si era finora basata unicamente su una nostra ordinanza. I compiti di questo ufficio non si limitano soltanto al settore dell'impiego, ma concernono tutti gli ambiti. Giusta l'articolo 16 capoverso 2 LPar, l'Ufficio assume segnatamente i compiti di informare l'opinione pubblica, di consigliare autorità e privati, di effettuare inchieste e raccomandare misure idonee ad autorità e a privati, di partecipare a progetti d'interesse nazionale e all'elaborazione di normative federali, nella misura in cui sono importanti per la parità dei sessi. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo e la Commissione federale per i problemi femminili hanno pubblicato negli ambiti più disparati numerosi studi e raccomandazioni sulla condizione della donna.

L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo è attivo anche in materia di promozione delle donne nella vita politica, segnatamente emanando raccomandazioni e spiegazioni intesi a incoraggiare i cittadini a votare per le donne. Anche molti uffici cantonali per l'uguaglianza fra donna e uomo hanno proceduto nella medesima direzione. L'Ufficio federale ha pure emanato un manuale destinato alle donne che desiderano impegnarsi nella vita pubblica⁵⁷⁾.

352 Provvedimenti presi nell'ambito dell'iniziativa del 3 marzo

352.1 Istruzioni del Consiglio federale concernente il miglioramento della rappresentanza e della situazione professionale della donna nell'amministrazione generale della Confederazione

Il 18 dicembre 1991, abbiamo emanato le istruzioni concernenti il miglioramento della rappresentanza e della situazione professionale della donna nell'amministrazione generale della Confederazione (in seguito: le istruzioni)⁵⁸⁾ che sono entrate in vigore il 1° gennaio 1992.

Esse «hanno lo scopo di assicurare la parità fra gli uomini e le donne occupati nell'amministrazione generale della Confederazione». Si applicano a tutte le unità amministrative di cui all'articolo 58 capoverso 1 lettere a-e della legge sull'organizzazione dell'amministrazione⁵⁹⁾, ad eccezione dell'Azienda delle PTT e delle Ferrovie federali (FFS). Tuttavia, quest'ultime sono invitate a emanare istruzioni analoghe nel loro settore. Le PTT hanno emanato direttive il 3 agosto 1993, le FFS una circolare il 14 settembre 1993.

Giusta il numero 1 capoverso 3, i responsabili di ogni livello gerarchico vegliano affinché le donne siano rappresentate equamente nei diversi settori di attività dell'amministrazione e ad ogni livello del dipartimento e della Cancelleria federale. Ogni posto messo a concorso deve essere designato al femminile e al maschile e il testo va redatto in modo da essere indirizzato ai due sessi (n. 21 e 22 istruzioni).

⁵⁷⁾ Frauen auf dem öffentlichen Parkett. Ein Handbuch für Frauen, die Einfluss nehmen wollen, Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, Berna, 1995.

⁵⁸⁾ FF 1992 II 510.

⁵⁹⁾ RS 172.010

A parità di qualifiche, l'autorità di nomina dovrà considerare prioritariamente le candidature femminili fintanto che in seno ad un'unità organizzativa di una certa importanza la parità numerica fra uomini e donne non sia raggiunta (n. 31 istruzioni). Per la valutazione della parità delle qualifiche, sono determinanti, oltre alla formazione e all'esperienza professionale, segnatamente le attività extraprofessionali, quali ad esempio i compiti di assistenza e la collaborazione a istituzioni sociali (n. 32 istruzioni). Inoltre la procedura di nomina e la valutazione dei criteri per la classificazione delle funzioni non devono avere effetti discriminatori (n. 4 e 5 istruzioni). È inoltre previsto che i responsabili ad ogni livello gerarchico diano il loro accordo a richieste d'impiego a tempo parziale, in particolare nelle funzioni superiori, a condizione che l'organizzazione e la gestione dei servizi non lo escludano (n. 8 cpv. 1 istruzioni). Il lavoro a tempo parziale non deve ostacolare la carriera professionale (n. 8 cpv. 2 istruzioni).

Per concretizzare le istruzioni, la Cancelleria federale, le segreterie generali e gli uffici federali allestiscono programmi promozionali quadriennali (n. 91 istruzioni). I programmi vertono su tutti i provvedimenti e i progetti che mirano al promovimento della donna e alla parità fra i sessi nell'amministrazione federale. Al termine di ogni periodo, le segreterie generali e gli uffici federali riferiscono ai dipartimenti sull'osservanza dei loro programmi e sugli ostacoli incontrati nella realizzazione (n. 94 istruzioni). Dai rapporti forniti dagli uffici per il periodo 1992-1995 risulta che più della metà degli uffici ha elaborato un programma di promovimento delle donne. Nella maggior parte degli altri uffici un tale programma è in fase di elaborazione.

352.2 Ordinanza sulle commissioni

Nella nostra ordinanza del 3 giugno 1996⁶⁰⁾ sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (ordinanza sulle commissioni), un disposto è dedicato proprio alla rappresentanza dei sessi. Infatti l'articolo 10 prevede che la rappresentanza dell'uno o dell'altro sesso non possa essere inferiore al 30 per cento e precisa che occorre perseguire a lungo termine una rappresentanza paritetica dei due sessi. Se la proporzione di uomini o di donne è inferiore al 30 per cento, la Cancelleria federale esige dal dipartimento interessato una giustificazione scritta. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo può essere coinvolto alla ricerca di donne che presentano le qualità richieste per divenire membri di una commissione.

36 Provvedimenti presi dai partiti politici

Diversi partiti politici hanno provveduto ad aumentare la rappresentanza femminile sia fra gli organismi dirigenti, sia fra gli eletti. Ciò è avvenuto con l'introduzione di quote sotto forma di obiettivi quantificati, ma anche con l'of-

⁶⁰⁾ RU 1996 1651

ferta di corsi di formazione, l'istituzione di gruppi o commissioni femminili all'interno del partito o ancora l'allestimento di liste separate per uomini e per donne. Così, dal 1991 il PDC svizzero prevede nei suoi statuti che la rappresentanza di ciascun sesso debba raggiungere una proporzione del 30 per cento in tutti gli organismi interni del partito e ha fissato la medesima quota per la formazione delle liste elettorali per il Consiglio nazionale del 1995. Inoltre si è dotato di un ufficio per i problemi politici femminili. Il PRD ha deciso di fissare una quota dal 30 al 60 per cento di donne per tutti gli organismi del partito e per la formazione delle liste. Già nel 1986, il PSS ha fissato quote per la rappresentanza femminile in seno al partito. Nel 1992 la percentuale è passata dal 30 al 40 per cento. Per le elezioni federali del 1991 e del 1995, il PSS ha raccomandato alle proprie sezioni cantonali di formare liste paritarie (50% di donne). Il PSS ha anche istituito un comitato di ricorso e d'arbitrato cui possono rivolgersi le donne che ritengono di essere discriminate in seno al partito. Anche i Verdi applicano, dal 1987, il principio delle liste paritarie (50% di donne) per tutti gli organismi interni del partito e per la formazione delle liste. Da qualche anno si constata un netto sviluppo di uno sforzo volontario dei partiti per quanto concerne il promovimento della presenza delle donne in politica.

37 Confronto su piano internazionale

371 Rappresentanza femminile nelle autorità politiche estere

In un confronto con altri Paesi europei, la Svizzera si trova in una buona media riguardo alla rappresentanza femminile nelle autorità politiche.

Raffrontando la proporzione di donne nei parlamenti nazionali, possiamo distinguere tre grandi categorie di Paesi⁶¹⁾:

- i Paesi scandinavi con i Paesi Bassi, dove la percentuale di donne elette è superiore a un terzo,
- i Paesi germanofoni, con Islanda, Lussemburgo, Spagna, Italia, Irlanda e Belgio, dove la rappresentanza femminile supera il 10 per cento,
- Portogallo, Liechtenstein, Regno Unito, Grecia e Francia, dove la rappresentanza femminile è inferiore al 10 per cento.

Nei Paesi nordici europei (Finlandia, Norvegia, Svezia, Danimarca e Paesi Bassi), la proporzione delle donne elette nei parlamenti nazionali è del 30-40 per cento. In Finlandia (38,5%) e in Norvegia (39,4%), la rappresentanza femminile è quasi del 40 per cento e nelle elezioni del settembre 1994 in Svezia ha superato la soglia del 40 per cento (40,4%).

Fra i Paesi che nel 1995 contavano nei parlamenti nazionali tra il 10 e il 30 per cento di donne figura al primo posto la Germania, con una quota superiore al 25 per cento. Seguono Austria (24%), Islanda (24%), Svizzera (20%), Lussemburgo (16%), Spagna (15%), Italia (12%), Irlanda (12%) e Belgio (10%).

⁶¹⁾ Documenti distribuiti in occasione della Ve Conférence Européenne des Élus Locaux et Régionales, Dublino 6-8 luglio 1995, «Femmes, politique et démocratie: un échange de vues entre élus européennes»; per i Paesi che conoscono il sistema bicamerale, le cifre si riferiscono al numero totale di donne nelle due Camere.

Fra i Paesi in cui non è raggiunta la soglia del 10 per cento troviamo Portogallo (9%), Liechtenstein (8%), Regno Unito (7%), Grecia (6%) e Francia (5%).

Gli Stati nordeuropei, segnatamente Svezia, Norvegia e Finlandia, si trovano anche ai primi posti della classifica per quanto concerne la quota di donne nei governi nazionali; in questi tre Paesi la proporzione di donne membri del governo nazionale supera il 40 per cento e in Svezia raggiunge perfino il 50 per cento.

372 Le donne negli organismi dell'Unione Europea

La quota femminile nel Parlamento europeo continua, lentamente ma incessantemente, a crescere. La proporzione delle deputate al Parlamento europeo è passata infatti dal 16 per cento circa nel 1979 e 1984 al 18,5 per cento nel 1989; alle ultime elezioni del 1994 ha raggiunto il 25,6 per cento⁶². Nel 1995, con l'adesione di tre nuovi Stati (Finlandia, Austria, Svezia), la percentuale delle deputate al Parlamento europeo raggiunge il 27,3 per cento⁶³. La rappresentanza femminile più forte è quella danese (43,8%), la più debole quella spagnola (8%). Alle elezioni del 1994 la proporzione femminile sulle liste è stata significativamente più elevata (26,7% contro il 22,9% nel 1989). Inoltre, la Commissione europea consta oggi di cinque donne su 21 membri, il che equivale al 25 per cento.

373 Diritto comparato

373.1 Belgio

Il 24 maggio 1994 il legislatore belga ha emanato una legge sul promovimento di una ripartizione equilibrata di uomini e donne sulle liste elettorali⁶⁴. La legge completa quella sulle elezioni con un articolo 117^{bis} giusta il quale su una lista il numero dei candidati di un sesso non può superare i due terzi della somma dei seggi da assegnare più il numero massimo ammesso dei candidati supplenti. Una lista costituita esclusivamente da persone di un sesso è dunque legale se un terzo dei posti rimane vuoto e la lista incompleta.

La formulazione è generale e si riferisce indistintamente a uomini e donne. La legge si prefigge però di aumentare la quota delle donne sulle liste elettorali pur non garantendo che le donne siano elette. La legge del 24 maggio 1994 prevede una misura per il caso di inosservanza della quota: le liste elettorali che non adempiono le disposizioni dell'articolo 117^{bis} sono respinte. Il provvedimento è mitigato dalla possibilità di ripresentare una lista legale. La legge è applicabile a differenti tipi di elezione, segnatamente alle elezioni europee, alle legislative federali (per questo tipo di elezione la legge è entrata in vigore il 1° gennaio 1996) e alle elezioni dei Consigli regionali.

⁶² Gisèle Halimi, *Femmes: moitié de la terre, moitié du pouvoir*, Parigi 1994 pag. 278; *La lettre de Femmes d'Europe* (Commissione europea), luglio-agosto 1994, n° 46.

⁶³ *La lettre de Femmes d'Europe* (Commissione europea), gennaio-febbraio 1995, n° 50.

⁶⁴ *Moniteur belge*, 1° luglio 1994, pag. 17681.

Con sentenza del 12 settembre 1995⁶⁵⁾ la Corte costituzionale italiana ha dichiarato costituzionalmente illegittime talune disposizioni della legge del 25 marzo 1993 sull'elezione diretta del sindaco, del presidente di provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale⁶⁶⁾. Queste disposizioni intendevano aumentare la quota femminile fra le autorità elette mediante una presenza più equilibrata di uomini e donne sulle liste elettorali. Esse prevedevano che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi potesse essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi. Conformemente alla legge, le autorità comunali e provinciali dovevano inoltre emanare le norme necessarie per promuovere una miglior rappresentanza di ciascun sesso negli organi comunali e provinciali.

La Corte ha sostenuto che siffatte misure ledano il principio di eguaglianza dei sessi per quanto concerne l'accesso agli uffici pubblici elettivi. Il principio dell'eguaglianza garantito dalla Costituzione italiana costituisce una delle pietre angolari del sistema politico fondato sulla democrazia pluralista. Detto principio non consente di assumere come requisito di eleggibilità, e pertanto come requisito di candidabilità, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso. La Corte ha rammentato di aver sempre sostenuto le misure intese a promuovere l'effettiva eguaglianza dei sessi e ha fatto osservare che, anche se la legge non imponesse quote fondate sull'appartenenza sessuale, siffatte misure sarebbero adottate liberamente dai partiti politici e dalle associazioni private. La Corte rimprovera alla legge contestata di non contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi.

La sentenza della Corte costituzionale si riferisce unicamente alla legge del 25 marzo 1993. Tuttavia le conclusioni valgono anche per la legge del 23 febbraio 1995⁶⁷⁾ che prevede un analogo disposto per l'elezione dei consiglieri delle regioni a statuto ordinario. Lo stesso dicasi per il regolamento di attuazione della legge del 4 agosto 1993 per l'elezione della Camera dei deputati⁶⁸⁾ secondo cui le liste elettorali recanti più di un nome devono essere formate da candidati di entrambi i sessi elencati in ordine alternato, sia sul manifesto elettorale, sia sulle schede di votazione.

Infine vi è la legge del 10 aprile 1991 sulle azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro⁶⁹⁾, applicabile a tutte le imprese comprese quelle del settore pubblico, che prevede diverse misure per rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di godere di pari opportunità nel lavoro. Sif-

⁶⁵⁾ Sentenza 6-12 settembre 1995 N 422, in: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 20 settembre 1995, Anno 136, Numero 39.

⁶⁶⁾ Legge 25 marzo 1993, n. 81 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff. n. 72, del 27 marzo) - Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.

⁶⁷⁾ Legge 23 febbraio 1995, n. 43 (in Gazz. Uff. n. 46, del 24 febbraio) - Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario.

⁶⁸⁾ D.P.R. 5 gennaio 1994, n. 14, Regolamento di attuazione della legge 4 agosto 1993, n. 277 per l'elezione della Camera dei deputati.

⁶⁹⁾ Legge 10 aprile 1991, n. 125 (in Gazz. Uff. n. 88, del 15 aprile) - Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro.

fatte misure comprendono segnatamente l'attuazione e il finanziamento di azioni positive nelle imprese e nelle amministrazioni pubbliche, il riferimento obbligatorio a entrambi i sessi nei concorsi pubblici, l'alleviamento dell'onere della prova in caso di discriminazione in ragione del sesso, l'istituzione di un Comitato nazionale e l'istituzione a livello regionale di consulenti sulle questioni relative alla parità. Il Comitato nazionale deve fra l'altro promuovere un'adeguata rappresentanza di donne negli organismi pubblici nazionali e locali competenti in materia di lavoro e formazione professionale. Questi consulenti hanno ampie competenze, in particolare quella di richiedere all'ispettorato del lavoro di acquisire informazioni presso i luoghi di lavoro, di denunciare alle autorità giudiziarie le infrazioni alla legge e di adire le vie legali su delega delle lavoratrici discriminate.

373.3 Francia

Con decisione del 18 novembre 1982⁷⁰⁾, il Consiglio costituzionale ha dichiarato incostituzionali i disposti di una legge che modifica il Code électoral, i quali prevedevano che le liste elettorali per i consiglieri municipali di città con 3 500 e oltre abitanti non potessero recare più del 75 per cento di persone del medesimo sesso. Il Consiglio costituzionale ha ritenuto che la qualità di cittadino garantita costituzionalmente consenta a tutti coloro che non sono esclusi per motivi di età, incapacità o nazionalità di votare e essere eletti in pari condizioni e che questi principi costituzionali si oppongano a una suddivisione in categorie di elettori e candidati.

Negli anni Novanta, la questione delle quote è riemersa nel dibattito politico francese in merito alla nozione di «*démocratie paritaire*». Il 23 e il 24 marzo 1994⁷¹⁾ all'Assemblea nazionale e al Senato sono state depositate due proposte di legge. Una prevede di modificare la Costituzione nel senso che l'uguaglianza garantisca a uomini e donne pari accesso a mandati politici. La seconda rende applicabile questo principio mediante provvedimenti diversi a livello di legge.

Per quanto riguarda i partiti politici, quello socialista e i Verdi hanno provveduto formalmente a promuovere le candidature femminili. Gli statuti del primo prevedono che la quota delle donne negli organismi dirigenziali del partito debba essere proporzionale al numero dei membri di sesso femminile. La quota si applica anche per le candidature alle elezioni a condizione che avvengano con il sistema proporzionale.

La legge del 7 maggio 1982⁷²⁾ riafferma il principio della parità d'accesso di uomini e donne agli impieghi pubblici e fa obbligo al governo di presentare ogni biennio davanti al parlamento un rendiconto sui provvedimenti presi per garantire il rispetto di questo principio a tutti i livelli dell'amministrazione.

⁷⁰⁾ Décision n° 82-146 DC, J.O., 19 novembre 1982, pag. 3475.

⁷¹⁾ Propositions n° 1048 e 1056. Cfr. Etablir l'égalité politique, Un référendum pour les femmes, Gisèle Halimi, in: *Le Monde diplomatique*, ottobre 1994, pag. 32.

⁷²⁾ Loi n° 82-380 du 7 mai 1982 modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, J.O., 8 mai 1982, pag. 1315; décret d'application n° 82-886 du 15 octobre 1982, J.O., 1982, pag. 3154.

Una circolare del 24 gennaio 1983 sull'eguaglianza uomo-donna e la rappresentanza nel settore pubblico⁷³⁾ sottolinea la necessità di prendere provvedimenti negli ambiti reclutamento, formazione e promozione, intesi a contrastare le disparità nella ripartizione dei due sessi nel pubblico impiego.

Degne di menzione sono anche le disposizioni adottate per facilitare l'accesso delle donne, in particolare delle madri, alla funzione pubblica. Rammentiamo ad esempio le agevolazioni in connessione con l'età e le esigenze di diplomi in relazione con l'accesso a posti universitari⁷⁴⁾ o il promovimento di impieghi a tempo parziale⁷⁵⁾.

373.4 Germania

La seconda legge del 24 giugno 1994⁷⁶⁾ sulla parità dei diritti fa obbligo agli uffici pubblici di allestire piani triennali per il promovimento delle donne nell'amministrazione federale. Questi piani non prevedono quote in senso stretto, però contengono misure personali e organizzative, nel quadro degli obiettivi prefissati, per incrementare la quota delle donne nel pubblico impiego. I posti a concorso devono essere redatti in modo da rivolgersi a entrambi i sessi e incoraggiare le donne a concorrere. Nella misura in cui singoli settori occupino molto meno donne rispetto agli uomini, gli uffici pubblici devono aumentare la quota femminile in ragione degli obiettivi vincolanti del piano per il promovimento delle donne, tenendo conto prioritariamente delle attitudini, delle qualificazioni e della qualità delle prestazioni. Se esigenze di servizio cogenti non vi si oppongono, i posti a concorso devono essere presentati anche in forma di impieghi a tempo parziale. In ciascun servizio con almeno 200 impiegati deve essere nominata un'incaricata per i problemi femminili che è direttamente subordinata alla direzione, è indipendente nell'esercizio delle sue attività e ha diritto di proposta e di reclamo presso l'autorità superiore in caso di trasgressioni del piano per il promovimento delle donne nonché delle disposizioni legali. Sono escluse dal campo d'applicazione del piano summenzionato le elezioni di giudici. Quasi tutti i Länder hanno emanato la propria legge sulla parità dei diritti che è applicata anche nelle amministrazioni comunali. Alcune di queste leggi prevedono di favorire le candidature femminili. Le misure intese ad accordare automaticamente una priorità assoluta e incondizionata alle donne sono però state dichiarate contrarie al diritto comunitario (cfr. n. 61 più innanzi).

La legislazione tedesca non prevede misure speciali per incrementare la quota femminile in seno alle autorità politiche. Per contro, taluni partiti politici hanno volontariamente introdotto quote intese a garantire una rappresentanza

⁷³⁾ L'égalité juridique entre femmes et hommes dans la Communauté européenne (France). Commission européenne, Bruylant/Bruxelles/Lussemburgo, 1994, pag. 153.

⁷⁴⁾ Loi n° 80-490 du 1° juillet 1980.

⁷⁵⁾ Ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel par les fonctionnaires et les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif, J.O., 2 aprile 1982, pag. 1007; décret d'application n° 82-624 du 20 juillet 1982, J.O., 23 luglio 1982, pag. 2351.

⁷⁶⁾ Gesetz zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (Zweites Gleichberechtigungsgesetz - 2.GleichBG) von 24. Juni 1994. Bundesgesetzblatt Jahrgang 1994, Teil I, pag. 1406.

equilibrata dei due sessi nelle istanze dirigenziali del partito e sulle liste elettorali. L'SPD prevede di introdurre progressivamente una quota minima del 40 per cento di rappresentanti di ciascun sesso per le funzioni interne e per i mandati elettorali. Anche i Verdi («Bündnisgrünen») hanno adottato un regolamento interno giusta il quale le liste elettorali sono composte paritariamente di rappresentanti dei due sessi. Le liste che non adempiono questi requisiti sono rinviate alle sezioni locali e l'elezione viene rinviata. I Verdi hanno anche istituito un consiglio di donne incaricato della coordinazione della politica femminile del partito. In occasione del suo congresso dell'ottobre 1996, la CDU ha deciso d'introdurre una quota secondo cui un terzo dei mandati e delle cariche ufficiali del partito dovranno essere attribuiti a donne. L'FDP ha sinora rinunciato a siffatti provvedimenti.

373.5 Austria

Non esistono ancora provvedimenti legislativi intesi a migliorare la rappresentanza femminile fra le autorità politiche elettive. Per contro, un'iniziativa dei Verdi propone di innalzare la quota delle donne nel Consiglio nazionale mediante finanziamento pubblico dei partiti politici. Si chiede di destinare una parte dell'aiuto statale ai partiti a provvedimenti che abbiano come oggetto il promovimento della rappresentanza femminile nella vita politica. Nel calcolo del diritto dei partiti all'aiuto statale, il partito politico deve tener conto della quota femminile nel gruppo parlamentare del Consiglio nazionale. L'iniziativa prevede inoltre il diritto per le deputate di assentarsi dalle sedute per la durata di almeno sei mesi senza rinunciare all'incarico in caso di nascita di un figlio.

Almeno due partiti politici hanno introdotto una quota minima da un terzo fino al 50 per cento per la partecipazione femminile nei propri organismi dirigenziali e per la composizione delle liste elettorali.

Infine, il 12 febbraio 1993 il legislatore federale austriaco ha emanato una legge sulla parità di trattamento tra donne e uomini nell'amministrazione federale⁷⁷⁾.

La legge vieta, sotto comminatoria di sanzioni penali, qualsiasi discriminazione diretta o indiretta fondata sul sesso, comprese la discriminazione basata su molestie sessuali. La legge fa obbligo di rappresentare in modo equilibrato entrambi i sessi nelle commissioni per i problemi del personale e prevede l'istituzione di una commissione per la parità di trattamento incaricata di elaborare perizie. Ogni direttore di un servizio centrale deve emanare un piano di promovimento in favore delle donne. Nell'ambito dell'assunzione e della promozione, le donne devono avere un trattamento preferenziale nella misura in cui non siano meno qualificate dei colleghi maschi e la partecipazione femminile nell'unità amministrativa in questione non ammonti già al 40 per cento almeno.

⁷⁷⁾ Bundesgesetz über die Gleichbehandlung con Frauen und Männer und die Förderung von Frauen im Bereich des Bundes (Bundes-Gleichbehandlungsgesetz - B-GBG), Bundesgesetzblatt für die Republik Oesterreich del 12 febbraio 1993, pag. 74.

373.6 Norvegia

Con la Svezia, la Norvegia è uno di quegli Stati europei in cui le donne sono maggiormente rappresentate nelle autorità politiche. Dal 1993 la quota femminile nel Parlamento norvegese è di quasi il 40 per cento. Nel governo nazionale questa quota è oggi del 42 per cento.

A contare dalla metà degli anni Sessanta, mediante campagne periodiche i partiti politici e gli elettori hanno incentivato a cumulare le candidature femminili. Le campagne sono finanziate dal Governo e sono condotte dal consiglio per l'eguaglianza e dalle organizzazioni femminili.

Il mezzo più efficace per migliorare la rappresentanza femminile è stata l'introduzione di quote rispettate volontariamente dai partiti politici. I primi partiti a introdurre siffatti provvedimenti sono stati, a contare dagli anni Settanta e dai primi anni Ottanta, i partiti di sinistra e di centro. Oggigiorno quattro dei sei grandi partiti norvegesi applicano un sistema di quote, in particolare nell'ambito della rappresentanza dei sessi in occasione della nomina di candidati per le elezioni e della composizione degli organismi dirigenziali a tutti i livelli interni del partito. Il sistema delle quote è stato applicato per la prima volta nel 1986 a livello ministeriale allorché il partito del lavoro ha formato, con la presidente Gro Harlem Brundtland, un governo con quasi un terzo di rappresentanti femminili. La quota raggiunta nel 1986 si è mantenuta in governo anche nel 1989 quando quest'ultimo è stato formato da una coalizione governativa e benché nessuno dei tre partiti della coalizione avesse introdotto il sistema delle quote.

Le disposizioni legislative che garantiscono una rappresentanza minima di entrambi i sessi si limitano per contro alle commissioni peritali e amministrative e, dal 1992, a determinati organismi locali. Queste disposizioni garantiscono una rappresentanza minima pari al 40 per cento per ciascun sesso.

Parecchi disposti norvegesi di politica sociale si prefiggono di permettere alle donne di conciliare la vita familiare con l'attività lucrativa. Dal 1993 viene pagato il congedo parentale durante 42 settimane complete oppure 52 settimane all'80 per cento. Il congedo parentale può essere suddiviso fra genitori. Tuttavia dal 1993 i padri sono obbligati a prendere almeno quattro settimane di congedo parentale. Recentemente è stato introdotto un sistema con un abbuono temporale che consente ai genitori che esercitano un'attività lucrativa di riprendere l'attività a tempo ridotto mediante porzioni di congedo parentale. Il numero dei posti nei nidi d'infanzia è pressoché raddoppiato negli anni Ottanta. Il governo prevede di coprire, entro la fine degli anni Novanta, tutto il fabbisogno con l'ausilio di infrastrutture private o pubbliche. I costi di quest'ultime sono assunti fondamentalmente dal governo centrale.

Per le assunzioni nel settore pubblico esistono diverse forme secondo cui il sesso sottorappresentato viene trattato in modo preferenziale.

373.7 Finlandia

La legge finlandese sulla parità di trattamento è stata riveduta nel 1995. Una delle novità più importanti consiste nell'introduzione di una quota che garanti-

sce una partecipazione del 40 per cento almeno di rappresentanti dei due sessi nelle commissioni peritali e amministrative nonché negli organismi comunali, ad eccezione dei consigli comunali. La legge ammette eccezioni per motivi giustificati, ad esempio la mancanza di esperti del sesso sottorappresentato in un determinato ambito di competenza.

La medesima legge fa obbligo alle autorità pubbliche di promuovere la parità sia come datore di lavoro, sia nell'esecuzione dei compiti.

373.8 Svezia

La partecipazione delle donne alla vita politica svedese è aumentata in modo spettacolare. A contare dalle elezioni del settembre 1994, l'aliquota delle donne elette in Parlamento supera il 40 per cento, quota mai raggiunta a livello mondiale. La rappresentanza media femminile nei consigli locali e fra le autorità comunali va nella stessa direzione (48% e 41%). La metà dei membri del governo socialdemocratico è attualmente femminile⁷⁸⁾.

La Svezia non ha tuttavia adottato provvedimenti legislativi al fine di migliorare la partecipazione femminile nelle autorità politiche. Già in occasione di diverse elezioni i partiti politici hanno volontariamente deciso di raggiungere una ripartizione secondo cui almeno il 40 per cento di ciascun sesso fosse rappresentato nelle liste elettorali e negli organismi dirigenziali. Unicamente il partito ecologista ha introdotto quote vincolanti negli statuti. È interessante tuttavia far notare che proprio i partiti di destra si sono finora attenuti maggiormente alle raccomandazioni interne.

Nel 1987 una commissione peritale ha proposto una legge sulla rappresentanza femminile nell'amministrazione. Quasi tutti i partiti politici però si sono schierati contro questa proposta, che alla fine è stata respinta. L'unica misura cogente in vigore è la decisione presa nel 1988 dal Parlamento svedese, secondo cui il governo svedese deve riferire annualmente sulla rappresentanza delle donne nell'amministrazione pubblica.

373.9 Danimarca

La Danimarca non dispone di una legge specifica sul promovimento della partecipazione femminile alla vita politica. Una recente modifica degli articoli 16 e 62 della legge sulle autorità comunali ha introdotto due misure per il promovimento indiretto delle donne: da un canto, le madri di figli di età inferiore ai dieci anni ricevono un indennizzo speciale per la partecipazione alle sedute del Consiglio comunale; d'altro canto, le autorità comunali devono presentare annualmente un rapporto sulla parità uomo-donna nella funzione pubblica.

Alcuni partiti di sinistra hanno introdotto volontariamente quote interne per una presenza minima femminile sulle liste elettorali.

⁷⁸⁾ Participation des femmes et changement politique: le cas de la Suède, Maud Eduards, in: *La place des femmes, les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*. Mission de coordination de la 4e conférence mondiale sur les femmes, Parigi, 1995, pag. 504 segg.

Degne di nota sono inoltre una legge del 1985 sull'eguaglianza per la composizione di commissioni peritali e una legge del 1990 concernente le pari opportunità per uomini e donne nella composizione di determinate commissioni amministrative. Entrambe le leggi prevedono che le commissioni debbano essere per quanto possibile composte di un numero uguale di donne e uomini.

373.10 Olanda

L'Olanda appartiene a quegli Stati europei in cui la rappresentanza femminile nelle autorità politiche ha raggiunto il massimo livello. Dopo le elezioni del 1994, la quota delle donne ha raggiunto il 30 per cento nel Parlamento nazionale: i ministri di sesso femminile sono quattro su tredici e i segretari di Stato donna sono cinque su dodici.

Secondo i dati a disposizione, in Olanda non esistono quote prescritte per legge. Nel 1994 il governo si è però prefissato obiettivi mirati per migliorare la rappresentanza delle donne in politica e a livello della pubblica amministrazione: la quota femminile dovrebbe raggiungere il 30 per cento nei consigli comunali e provinciali nonché nei parlamenti nazionale ed europeo; il numero dei sindaci di sesso femminile dovrebbe raggiungere le 100 unità, uno dei commissariati della regina dovrebbe essere occupato da una donna. Grazie alla collaborazione con i partiti politici impegnati a mobilitare le donne e a far sì che vi fosse un numero sufficiente di donne sulle liste elettorali e grazie alle associazioni femminili che hanno lanciato campagne in favore delle donne, la politica governativa ha portato i suoi frutti nelle elezioni del 1994.

4 Valutazione del testo dell'iniziativa

41 Valutazione giuridica

411 Interpretazione del testo dell'iniziativa

Il testo dell'iniziativa del 3 marzo concerne la revisione degli articoli 4, 73, 80, 95 e 107 della Costituzione federale. Inoltre prevede di completare le disposizioni transitorie mediante due articoli 20 e 21⁷⁹⁾.

411.1 Principio e mandato di legiferare (art. 4 cpv. 2, quarto e quinto periodo Cost.)

Trattasi di completare l'articolo 4 capoverso 2 Cost. con due nuovi periodi successivi al terzo.

Nel quarto periodo, il testo dell'iniziativa sancisce il principio generale giusta il quale le donne devono essere rappresentate equamente in seno a tutte le autorità federali, segnatamente al Consiglio nazionale, al Consiglio degli Stati, al

⁷⁹⁾ La numerazione segue quella delle disposizioni transitorie vigenti al momento del lancio dell'iniziativa. Verrà tenuto conto dei cambiamenti intervenuti nel frattempo nella numerazione delle disposizioni transitorie al più tardi al momento della pubblicazione nella Raccolta ufficiale, sempre che l'iniziativa sia accettata.

Consiglio federale e al Tribunale federale. L'iniziativa chiede che sia tenuto conto delle peculiarità di ciascuna di queste istituzioni. L'enumerazione delle quattro autorità federali supreme non è però esaustiva dacché il testo dell'iniziativa si riferisce a *tutte* le autorità federali. La necessità di garantire un'equa rappresentanza delle donne si estende perciò anche ad altre autorità federali. Non è tuttavia chiaro a quali autorità ci si riferisca poiché la classificazione in questo settore è assai flessibile. Senza alcun dubbio, se ci riferiamo alla nozione di autorità federale di cui all'articolo 1 della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968⁸⁰⁾, possiamo includere almeno la Cancelleria federale, i dipartimenti e gli altri servizi che da essi dipendono, le commissioni di ricorso e d'arbitrato, altre commissioni come la Commissione federale delle banche e la Commissione della concorrenza, le aziende e gli istituti autonomi quali le FFS, le PTT, l'INSAI e la Regia federale degli alcool. Proprio a ciò sembra mirare il seguito del testo dell'iniziativa con il quinto periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost.

Infatti, il quinto periodo incarica espressamente il legislatore di provvedere per un'equilibrata rappresentanza delle donne nelle amministrazioni, in particolare nell'amministrazione generale della Confederazione, nelle aziende in regia, nei politecnici e nelle università. Se si riferisce unicamente alle «amministrazioni», possiamo chiederci se il mandato legislativo insito concerne soltanto le amministrazioni federali oppure anche quelle cantonali e comunali. Gli esempi menzionati nel quarto e nel quinto capoverso, come anche nel titolo dell'iniziativa, lasciano intendere che ci si riferisca soltanto alle autorità federali. Il capoverso 2 dell'articolo 4 Cost. però si rivolge sia alle autorità cantonali, sia a quelle federali.

Dato che il quinto periodo utilizza il termine «amministrazioni» senza precisazione alcuna e il disposto in cui si inserisce si rivolge sia al legislatore cantonale sia a quello federale, riteniamo che il mandato di garantire un'equa rappresentanza femminile valga anche per le amministrazioni cantonali e comunali nonostante che il titolo dell'iniziativa si riferisca espressamente alle autorità federali. L'interpretazione sembra suffragata dalla versione italiana del testo dell'iniziativa in cui i termini «Hochschulen» o «hautes écoles» sono tradotti con «politecnici e università».

A meno che la Confederazione non tragga competenza materiale da altro disposto costituzionale, spetta ai Cantoni il compito di adottare provvedimenti per le amministrazioni cantonali e comunali. È logico supporre che il mandato legislativo del quinto periodo sia rivolto, come quello del vigente secondo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost., sia al legislatore cantonale, sia a quello federale. L'iniziativa del 3 marzo non riguarda su questo punto la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Per quanto concerne la nozione di «politecnici e università» rimane inteso che vi sono inglobate le alte scuole specializzate.

L'iniziativa del 3 marzo non stabilisce finalità quantificate per le altre autorità. Spetterebbe al legislatore il compito di definire il miglior modo per realizzare l'iniziativa. È pensabile che, riguardo all'amministrazione federale, le istru-

⁸⁰⁾ RS 172.021

zioni concernenti il miglioramento della rappresentanza e della situazione professionale della donna nell'amministrazione generale della Confederazione costituiscono un primo passo nel senso dell'iniziativa.

I due nuovi periodi dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. mirano esclusivamente a una migliorata presenza femminile. L'articolo 4 capoverso 2, pur essendo elaborato per eliminare le discriminazioni contro le donne, concerne, nel tenore attuale, anche gli uomini⁸¹⁾. L'esclusivo riferimento alle donne nei due nuovi periodi aggiunti con l'iniziativa del 3 marzo non si allinea alla formulazione neutra dell'articolo 4 capoverso 2. Si tratta tuttavia di una rottura formale piuttosto che di una modificazione materiale.

Il quarto e il quinto periodo che dovrebbero essere aggiunti al testo vigente dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. vanno considerati come mandato di legiferare che precisa quanto già contenuto nel secondo periodo del medesimo disposto. Rispetto al disposto vigente non sono aggiunti nuovi elementi fondamentali. Nessuno dei due periodi dà alla donna un diritto individuale di cui potrebbe avvalersi.

411.2 Proporzione minima di donne e uomini nel Consiglio nazionale (art. 73 cpv. 1^{bis} e 2 Cost.)

All'articolo 73 Cost., inerente alle elezioni dei membri del Consiglio nazionale, si aggiunge un nuovo capoverso 1^{bis} secondo cui la differenza tra la rappresentanza femminile e maschile eletta in un Cantone non può essere superiore a uno. I seggi attribuiti a ogni Cantone verranno assegnati per metà agli uomini e per metà alle donne se il numero di seggi è pari. Se è dispari, la differenza tra il numero degli uomini e quello delle donne eletti è uguale al primo numero intero. Il numero dei seggi rimane il medesimo e la procedura di voto continua ad avvenire con il sistema proporzionale. Il comitato d'iniziativa suggerisce che l'iniziativa potrebbe essere realizzata per il tramite di liste femminili e maschili differenti, ma appaionate, oppure con la modifica dell'attribuzione dei seggi a vantaggio dei subentranti⁸²⁾.

Il capoverso 2 dell'articolo 73 lascia al legislatore l'onere di emanare le disposizioni d'applicazione.

Ne segue che in caso di accettazione dell'iniziativa e tenuto conto dei Cantoni che hanno diritto oggi a un numero di seggi dispari nel Consiglio nazionale, il numero dei deputati di un sesso non potrebbe superare di sedici (8%) il numero dei deputati dell'altro.

411.3 Proporzione minima di donne e uomini nel Consiglio degli Stati (art. 80 cpv. 1, secondo e terzo periodo e cpv. 2)

All'articolo 80 Cost., inerente alla composizione del Consiglio degli Stati, vengono aggiunti due nuovi periodi nel primo capoverso e un nuovo capoverso 2.

⁸¹⁾ FF 1986 I 935

⁸²⁾ Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März), Texte und Argumente zur Eidgenössischen Volksinitiative.

Attualmente ogni Cantone elegge due deputati e ogni Semicantone un deputato al Consiglio degli Stati. Con l'accettazione dell'iniziativa, ciascun Cantone continuerà ad eleggere due deputati, ma quest'ultimi dovrebbero essere di sesso differente. I Semicantoni eleggeranno come finora un solo deputato (maschio o femmina).

Il capoverso 2 assegna ai Cantoni l'onere di emanare le disposizioni d'esecuzione. Già ora è compito dei Cantoni fissare come vengono eletti i deputati al Consiglio di Stato. L'iniziativa non modifica la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, in quanto al principio, ma include un'esigenza suppletiva che limita l'autonomia cantonale nella designazione dei propri candidati.

In caso di accettazione dell'iniziativa del 3 marzo e tenuto conto del numero dei Semicantoni, i deputati di un sesso non potranno essere più di sei rispetto a quelli dell'altro sesso (13%).

411.4 Numero minimo di donne nel Consiglio federale (art. 95 Cost. e 21 disp. trans. Cost.)

L'articolo 95 Cost. tratta la composizione del Consiglio federale. Oggigiorno prevede che l'autorità direttiva ed esecutiva superiore della Confederazione sia esercitata da un Consiglio federale composto di sette membri. L'iniziativa del 3 marzo intende completare il testo vigente precisando che almeno tre dei sette membri debbano essere donne.

L'iniziativa non fissa, per la composizione del Consiglio federale, contrariamente a quanto fa per il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati, un numero massimo di donne, ma ne fissa uno minimo. Ne consegue che in caso di accettazione dell'iniziativa del 3 marzo, il Consiglio federale potrebbe, teoricamente, essere composto di sette donne, ma al massimo di quattro uomini.

L'iniziativa, in un articolo 21 delle disposizioni transitorie, prevede un'eccezione in caso di rinnovo integrale del Consiglio federale. In siffatto caso, i consiglieri federali che ricoprivano già l'incarico precedentemente all'accettazione dell'iniziativa, potrebbero essere rieletti, anche se la proporzione femminile prevista nell'articolo 95 non fosse rispettata. Per contro, in caso di elezioni di vacanza, il capoverso 2 dell'articolo 21 delle disposizioni transitorie prevede che in Consiglio federale siano eleggibili esclusivamente donne se il loro numero è inferiore a tre.

411.5 Proporzione minima di donne al Tribunale federale (art. 107 Cost. e 21 disp. trans. Cost.)

Giusta l'articolo 107 capoverso 2 Cost., i membri e i supplenti del Tribunale federale sono nominati dall'Assemblea federale, la quale ha l'obbligo di aver riguardo a che tutte e tre le lingue ufficiali siano rappresentate. L'iniziativa mira ad aggiungere un secondo periodo secondo cui le donne devono rappresentare almeno il 40 per cento dei membri e dei supplenti.

Il capoverso 2 è identico a quello vigente.

Per la composizione del Tribunale federale, come per quella del Consiglio federale, l'iniziativa del 3 marzo fissa una proporzione minima di donne, ma non una proporzione minima di uomini. Ne consegue che in caso di accettazione dell'iniziativa il numero di donne giudici al Tribunale federale, ma non il numero degli uomini, potrebbe teoricamente essere superiore al 60 per cento.

L'iniziativa prevede, nell'articolo 21 delle disposizioni transitorie, un'eccezione in caso di elezione di conferma del Tribunale federale. In siffatto caso, i membri eletti innanzi all'accettazione dell'iniziativa potrebbero essere rieletti, anche se la proporzione femminile prevista nell'articolo 107 non fosse rispettata. Per contro, in caso di elezioni di vacanza, il capoverso 2 dell'articolo 21 delle disposizioni transitorie prevede che in Consiglio federale siano eleggibili esclusivamente donne se il loro numero è inferiore a tre.

411.6 Termine per l'esecuzione dell'iniziativa (art. 20 disp. trans. Cost.)

L'iniziativa del 3 marzo fissa un termine di cinque anni per emanare le disposizioni d'esecuzione. Non prevede per contro sanzioni in caso di mancato rispetto del termine. Dobbiamo quindi ritenere che si tratti di un termine disciplinare.

412 Applicazione diretta

Riteniamo che nessuna delle disposizioni previste dall'iniziativa del 3 marzo sarebbe direttamente applicabile, salvo l'articolo 21 delle disposizioni transitorie.

Infatti, se il principio della rappresentanza paritaria dei due sessi sembrerebbe semplice quanto al risultato, la procedura da seguire non può essere desunta direttamente dal tenore dell'iniziativa. Come previsto dall'iniziativa, sarebbero necessarie disposizioni d'esecuzione relativamente complesse. Proprio dalla sua formulazione non è possibile dedurre un diritto individuale per un candidato di un sesso a essere eletto a scapito di un candidato dell'altro sesso. Unicamente l'articolo 21 delle disposizioni transitorie potrebbe essere applicato direttamente, nella misura in cui i candidati del sesso sovrarappresentato non adempissero le condizioni d'eleggibilità al momento in cui un seggio divenisse vacante.

42 Valutazione politica dell'iniziativa

421 Incidenze dell'iniziativa sui diritti individuali

L'iniziativa del 3 marzo chiede la revisione della Costituzione federale; la questione della conformità dell'iniziativa alle norme di rango superiore non si pone, tranne che nei confronti di disposti imperativi del diritto internazionale (cfr. n. 6). Benché la Costituzione federale formi un insieme, occorre comunque esaminare in quale misura l'iniziativa si iscriva nello spirito dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. e se leda in maniera eccessiva i diritti politici.

421.1 Parità di diritti fra i sessi

Il principio dell'eguaglianza fra uomini e donne sancito dall'articolo 4 capoverso 2 Cost. garantisce il diritto individuale degli uomini e delle donne alla parità di trattamento, ma autorizza nel medesimo tempo il legislatore a derogare a siffatto principio al fine di giungere alla parità di fatto. Benché queste due facce del medesimo principio sembrino in contraddizione, in realtà sono strettamente legate e complementari. Per scegliere quella giusta occorre soppesare gli interessi in gioco.

L'iniziativa del 3 marzo persegue uno scopo legittimo riguardo all'articolo 4 capoverso 2 secondo periodo Cost. dacché si propone di migliorare le opportunità delle donne di essere elette. Per raggiungere l'obiettivo, l'iniziativa fa del criterio del sesso un elemento determinante della rappresentanza nelle autorità. Si urta quindi con il principio sancito nell'articolo 4 capoverso 2 primo periodo Cost. giusta il quale è appunto vietato avvalersi del criterio del sesso come criterio di differenziazione. È pertanto lesa il diritto individuale alla parità di trattamento garantito da questo disposto costituzionale dacché il candidato di un dato sesso non può sfruttare l'opportunità di concorrere a tutti i seggi a disposizione, ma soltanto a quella parte assegnata secondo il criterio del sesso: nella misura in cui vi siano meno seggi da ripartire, il fatto di tener conto del criterio del sesso offre a un candidato meno opportunità di essere eletto. Occorre sottolineare che in generale sarebbero proprio gli uomini a essere pregiudicati nel diritto individuale alla parità di trattamento. Tuttavia, succederà anche che le donne subiscano siffatto pregiudizio poiché l'iniziativa del 3 marzo limita anche verso l'alto il numero di donne che potrebbero sedere al Consiglio nazionale e a quello degli Stati.

È pertanto compito del costituente valutare in quale misura l'interesse a favorire la partecipazione delle donne, in quanto gruppo sociale, al processo decisionale giustifichi il possibile pregiudizio arrecato al diritto individuale alla parità di trattamento di cui potrebbero avvalersi tanto le donne quanto gli uomini.

Nell'apprezzamento il costituente può tener conto di diversi criteri. Di certo ricorrerà facilmente a misure di promovimento legate al criterio del sesso se queste non ledono gravemente il principio dell'uguaglianza dei diritti. Ciò vale in particolare quando simili misure non siano rigide e consentano che sia tenuto conto di altri fattori, quali ad esempio le qualifiche personali⁸³⁾. Verrà considerata anche la gravità della situazione. Un trattamento differenziato potrebbe essere tollerato se la rappresentanza femminile in un determinato ambito ristagna da tempo a bassi livelli o addirittura regredisce e se misure meno restrittive si sono rivelate inefficaci. I provvedimenti efficaci, ma limitanti in modo sensibile i diritti individuali, saranno adottati soltanto qualora vi fosse un interesse a realizzare più o meno urgentemente gli obiettivi prestabiliti.

⁸³⁾ Cfr. ad es. n. 31 delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti il miglioramento della rappresentanza e della situazione professionale della donna nell'amministrazione generale della Confederazione secondo il quale, a parità di qualifiche, dovranno essere prioritariamente considerate le candidature femminili fintanto che la parità non sia raggiunta, FF 1992 II 510

421.2 Libertà di voto e diritto d'eleggibilità con pari opportunità

Incitando, quasi obbligando i partiti politici a presentare un numero superiore di donne nelle liste elettorali, l'iniziativa del 3 marzo offrirebbe agli elettori maggiori possibilità di eleggere donne, possibilità attualmente limitate se i partiti politici non presentano sufficienti candidature femminili. Parimenti avrebbe l'effetto di limitare la medesima libertà di voto, poiché non consentirebbe ai cittadini di scegliere liberamente i propri rappresentanti tra tutti i candidati in lizza nella circoscrizione elettorale per l'elezione al Consiglio degli Stati e al Consiglio nazionale.

In democrazia, occorre che, consentendo a ciascuno di scegliere liberamente i propri rappresentanti in funzione del proprio giudizio, la volontà generale, scaturita dall'insieme degli interessi peculiari, trovi la sua legittimazione. Il Tribunale federale non dice null'altro quando deduce dalla garanzia dei diritti politici il principio secondo cui l'esito di uno scrutinio deve essere riconosciuto soltanto se esprime con sicurezza e fedeltà la libera volontà del corpo elettorale⁸⁴⁾. Evidentemente l'iniziativa del 3 marzo presenta il vantaggio di rafforzare la legittimazione del voto democratico consentendo a un gruppo sociale rappresentante oltre la metà della popolazione di essere equamente rappresentato, ma contemporaneamente indebolisce questa legittimazione limitando la libertà di ciascun cittadino di votare il candidato di sua scelta.

L'iniziativa del 3 marzo limita anche il principio dell'uguaglianza dei diritti politici, il quale presuppone che ciascun voto abbia il medesimo peso nel risultato elettorale e che ciascuno abbia le medesime opportunità di essere candidato ed eletto. Limitando il numero dei seggi cui le persone di ciascun sesso possono aspirare, l'iniziativa limita le opportunità dell'individuo di essere candidato ed eletto, anche se il suo effetto sarebbe quello di aumentare globalmente le opportunità di candidatura e di eleggibilità delle donne.

Tutti i voti espressi non avrebbero lo stesso peso. I candidati di un determinato sesso non verrebbero più eletti anche se avessero ottenuto più voti dei candidati eletti dell'altro sesso. Questa distorsione colpirebbe anche le candidate dacché l'iniziativa del 3 marzo limita verso l'alto il numero delle donne eleggibili in un Cantone al Consiglio degli Stati e al Consiglio nazionale. Come ribadito dalle autrici dell'iniziativa, l'effetto di distorsione non è affatto nuovo. Si presenta infatti nei metodi di scrutinio con il sistema proporzionale che favoriscono i partiti a scapito dei candidati. Questo fenomeno sarebbe ulteriormente accentuato dal fatto di tener in considerazione il criterio del sesso.

In caso di elezione parziale al Tribunale federale o al Consiglio federale, l'iniziativa avrebbe perfino l'effetto di rendere, in taluni casi, ineleggibili gli uomini per il solo fatto di essere tali.

L'iniziativa del 3 marzo rischierebbe inoltre di complicare e rendere non trasparente il metodo di voto, in particolare quando il numero dei seggi da attribuire è un numero dispari superiore a uno, come nel caso di alcuni Cantoni per l'elezione al Consiglio nazionale. Non sarebbe affatto facile trovare un metodo di voto che permetta di soddisfare le condizioni dell'iniziativa e parimenti di man-

⁸⁴⁾ DTF 112 Ia 208

tenere una certa trasparenza per quanto concerne il risultato del voto. La Città di Berna ha già fatto un'esperienza analoga quando ha affidato a esperti la cura di elaborare differenti modelli al fine di garantire che la proporzione dei consiglieri cittadini di un sesso non superasse il 60 per cento. I modelli elaborati avrebbero comportato complicazioni nel sistema di voto e l'esito sarebbe stato poco trasparente. Temiamo che il fatto di rendere più oscuro il metodo di elezione dia ai cittadini l'impressione di avere meno influenza sul risultato dello scrutinio.

421.3 Opportunità dei provvedimenti previsti dall'iniziativa

Per garantire la massima efficacia, l'iniziativa fa assegnamento su una forma di quote vincolanti e assolute che non autorizzano praticamente eccezioni. La giustificazione di provvedimenti tanto rigidi deve rispondere a criteri ben più rigorosi di quelli applicabili in caso di quote meno cogenti.

Possiamo ben ammettere che, se le circostanze lo giustificano, gli uomini siano limitati nei diritti individuali al fine di far progredire effettivamente la parità tra i sessi. La limitazione parrebbe però spingersi troppo lontano, qualora ne conseguisse per gli uomini la totale impossibilità di accedere per parecchi anni a determinati posti o funzioni pubblici⁸⁵). Orbene, questa sarebbe una delle conseguenze dell'iniziativa del 3 marzo per quanto concerne i posti di giudici e supplenti al Tribunale federale. Infatti, essa prevede che ogni seggio vacante dovrà essere occupato da una donna fino a quando non sarà raggiunta la proporzione femminile del 40 per cento fissata dall'iniziativa. Per un certo numero di anni nessun uomo potrà quindi più accedere al posto di giudice o supplente al Tribunale federale.

D'altra parte, i provvedimenti positivi di cui nell'iniziativa del 3 marzo non sono sempre adeguati alla finalità perseguita. Così in base all'iniziativa è possibile che all'elezione del Consiglio nazionale e a quella del Consiglio degli Stati un candidato non sia eletto anche se ha raccolto più voti di un candidato dell'altro sesso del medesimo partito, qualora non siano raggiunte le soglie minime di rappresentanza di ciascun sesso. Una donna potrebbe quindi non essere eletta anche se avesse ottenuto più voti del candidato maschio eletto del medesimo partito. La situazione sembrerebbe apparentemente teorica, nelle circostanze attuali, per quanto concerne il Consiglio nazionale, ma pone problemi assolutamente reali per quanto concerne il Consiglio degli Stati, poiché due Cantoni, Ginevra e Zurigo, hanno attualmente una deputazione esclusivamente femminile. Una delle due consigliere agli Stati dei due Cantoni soprannominati perderebbe necessariamente il seggio a vantaggio di un uomo. Complessivamente, l'iniziativa farebbe progredire la rappresentanza femminile nei due Consigli, ma la farebbe regredire in alcuni Cantoni in cui questa rappresentanza è maggiore. Paradossalmente, le donne, in quanto individui, potrebbero vedere indebolire le opportunità di essere elette a causa del sesso proprio quando l'iniziativa ha lo scopo di migliorare le loro opportunità d'eleggibilità in quanto gruppo sociale. Ci si trova dunque in una situazione per cui alcuni

⁸⁵ Cfr. in proposito Andrea Auer (*Les mesures positives et l'art. 4, al. 2 Cst*), pag. 1345.

individui del sesso meno rappresentato rischierebbero di essere svantaggiati proprio da quei provvedimenti che dovrebbero promuoverli su piano collettivo. Orbene, dobbiamo domandarci se i provvedimenti di promozione che esplicherebbero effetti negativi per certi individui del gruppo sociale sottorappresentato siano ancora appropriati quando la parità dei sessi è sufficientemente progredita da rendere possibile il verificarsi di tale situazione.

421.4 Carattere non limitato nel tempo dei provvedimenti previsti nell'iniziativa

Gli effetti dell'iniziativa del 3 marzo non sono limitati nel tempo. Alcuni autori sembrano voler fare del carattere provvisorio delle quote una condizione per la loro legittimità⁸⁶⁾. È ben vero che il carattere provvisorio delle quote scaturisce dalla loro stessa finalità, ma farne una condizione della loro validità sarebbe esagerato, poiché nessuno può predire fra quanto tempo questi provvedimenti non saranno più necessari. Per questo motivo non si può rimproverare ai promotori di non aver previsto un limite temporale.

422 Progresso lento, ma costante, della rappresentanza femminile in politica

Occorre domandarsi se la situazione delle donne politiche svizzere abbia bisogno di provvedimenti così assoluti come quelli preconizzati dall'iniziativa oppure se non siano sufficienti provvedimenti più rispettosi dei diritti individuali. Evidentemente la situazione delle donne politiche è lungi dall'essere soddisfacente in Svizzera. Infatti sono nettamente sottorappresentate a tutti i livelli, anche se constatiamo differenze assai profonde tra regioni, Cantoni, autorità e partiti politici. Le donne hanno praticamente sempre due volte meno opportunità di essere elette rispetto agli uomini.

Comunque la rappresentanza femminile nelle autorità politiche svizzere continua ad aumentare dall'introduzione del suffragio femminile a livello federale nel 1971, al punto che la Svizzera ha recuperato il ritardo rispetto alla media dei Paesi europei.

Benché lenta, la progressione delle donne nelle autorità politiche continua ad essere, nell'insieme, regolare e costante. Può però accadere che dopo un aumento si debba registrare di nuovo un certo regresso: nell'esecutivo della Città di Berna le donne occupano 3 seggi su 7, quando dal 1993 al 1997 detenevano ancora la maggioranza; nel legislativo la quota di donne raggiunge il 38 per cento contro il 42 per cento dell'inizio della legislatura precedente. Il numero di donne nei governi cantonali è aumentato da 5 nel 1992 a 25 alla fine di febbraio 1997. A livello federale si è potuta osservare, alle elezioni del 1995, la massima progressione delle donne al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati da quando è stato introdotto il suffragio femminile. Nei Cantoni di Ginevra e Zurigo, le donne occupano addirittura i due seggi della delegazione al Consiglio degli Stati.

⁸⁶⁾ Marianne Schwander, pag. 149; Thomas. Poledna/Christine Kaufmann, pag. 290.

423 **Gli esempi di quote di seggi fissate mediante legge per autorità elette democraticamente sono praticamente inesistenti**

È difficile paragonare un Paese all'altro nella misura in cui differiscono le istituzioni politiche, dato che queste incidono sui mezzi approntati per promuovere la partecipazione delle donne e sugli effetti. Se, ad esempio, in un Paese il partito politico o la coalizione che vince le elezioni guadagna la totalità dei seggi del governo, l'esistenza di una regola di quote interne sarà assai efficace poiché sarà sufficiente al partito politico o alla coalizione interessata ripartire i seggi del governo a metà tra gli uomini e le donne.

A parte il sistema dei seggi riservati alle donne applicato in alcuni rari Paesi (Bangladesh, Nepal, Pakistan, Tanzania, Uganda)⁸⁷⁾, non abbiamo trovato esempi di legislazioni che prescrivano il numero dei seggi che devono essere attribuiti alle donne alla fine dello scrutinio per un'autorità eletta democraticamente (quote di seggi). Qualche raro Paese ha introdotto o tentato di introdurre quote che fissano la percentuale minima di donne figuranti tra le *candidature* (quote di liste). È il caso del Belgio, dell'Italia e della Francia. In questi due ultimi Paesi le disposizioni legali sono però state giudicate incostituzionali dalle istanze giudiziarie. Nessuno di questi Paesi si è spinto fino a garantire alle donne un certo numero di seggi fra gli eletti dei parlamenti e degli esecutivi nazionali.

Nei Paesi scandinavi, le quote fissate dalla legislazione concernono unicamente le commissioni amministrative e taluni organismi comunali. In questi Paesi, l'avanzata delle donne in politica si fonda essenzialmente su quote applicate volontariamente dai partiti politici. Siffatte quote non sono certo paragonabili a quote fissate per legge⁸⁸⁾.

424 **Ruolo dei partiti politici**

Parecchi tentativi intesi ad introdurre quote di seggi nelle autorità comunali o cantonali sono recentemente falliti in votazione popolare, dove hanno riscontrato forte opposizione (cfr. n. 323 e 324). Considerato che non è possibile fare riferimento ad esempi stranieri né ad esperienze condotte nei Cantoni, non disponiamo di dati affidabili sulle incidenze che potrebbe avere il fatto di fissare a livello di Costituzione le quote per la composizione delle autorità politiche.

Non possiamo dimenticare gli sforzi intrapresi volontariamente già da qualche anno dai partiti politici al fine di migliorare la rappresentanza femminile nelle autorità politiche. Questi hanno effettivamente capito di avere tutto l'interesse di assicurarsi i favori dell'elettorato femminile. La prima misura da prendere per accrescere il numero di donne elette è quello di aumentarne il numero di

⁸⁷⁾ Le donne e il potere politico. Inchiesta condotta presso 150 parlamenti nazionali esistenti il 31 ottobre 1991, Unione parlamentare, Ginevra, 1992, pag. 101; «Hoffnung und Zweifel auf Ugandas Sonderweg. Neue Verfassung nach langem Anlauf»: NZZ del 5 dicembre 1995.

⁸⁸⁾ Joyce Outshoorn, Théories de la démocratie et de la représentation, in: Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes sur l'égalité et la démocratie, Consiglio d'Europa, 1996, pag. 47.

candidature, compito che spetta anzitutto ai partiti politici. È inoltre necessario che i partiti non si limitino a un promovimento delle donne in astratto, ma comunichino con convinzione agli elettori la volontà di promovimento e consentano a personalità femminili di profilarsi con molto anticipo e in modo mirato. Queste misure, adottate volontariamente, hanno dati risultati eccellenti nei Paesi scandinavi. È ancora troppo presto per valutare gli effetti di una simile politica in Svizzera. È innegabile tuttavia che il numero di donne elette è considerevolmente aumentato nei partiti politici che hanno adottato tali misure. È parimenti probabile che le quote adottate volontariamente comportino meno rischi di effetti perversi rispetto alle quote imposte per legge.

Prima di introdurre per via legislativa quote per la rappresentanza femminile fra gli eletti, sarebbe meglio esaminare se altri provvedimenti meno restrittivi, come quello di introdurre quote per la formazione delle liste, oppure incentivi d'ordine finanziario nel quadro dell'aiuto ai partiti, non consentirebbero di raggiungere buoni risultati senza pregiudizi per i diritti individuali.

425 Limiti delle quote e rischi di effetti perversi

425.1 La parità numerica non garantisce l'uguaglianza

È innegabile che l'adozione dell'iniziativa del 3 marzo consentirebbe di aumentare immediatamente la proporzione femminile nelle autorità federali. L'iniziativa pone però il problema della partecipazione delle donne al processo politico soltanto in termini meramente quantitativi. Orbene, l'uguaglianza politica di fatto tra i sessi non si limita alla parità numerica di uomini e donne nelle istanze politiche. Presuppone che le donne abbiano, pur senza ausilio delle quote, le medesime opportunità degli uomini di essere elette, possano, una volta elette, costruirsi una carriera politica duratura ed esercitare un'influenza pari a quella maschile.

Sarebbe un'illusione pensare che per modificare la realtà sociale sia sufficiente sancire nella Costituzione e nella legge che i sessi sono rappresentati paritariamente nelle autorità. Fissando obiettivi meramente quantitativi, l'iniziativa del 3 marzo non smuove le cause profonde della debole partecipazione femminile. Nella misura in cui queste cause sono molte e per la maggior parte sono originate dalla ripartizione dei ruoli fra i sessi nella società, dubitiamo che le quote fissate in una legge siano sufficienti per eliminare le disparità. Per esempio, per la donna è comunque difficile conciliare la vita familiare con quella politica.

In occasione del rinnovo, nel 1992, del legislativo della Città di Berna, la percentuale delle donne elette è stata, anche senza l'aiuto di una quota, superiore al 40 per cento. Tuttavia, la percentuale è velocemente scesa al di sotto di questa soglia in seguito a dimissioni⁸⁹⁾. Un simile fenomeno lascia intuire che, oltre a minori opportunità di elezione, taluni elementi di cui occorre tener conto dissuadono le donne elette dal proseguire una carriera politica. Lo strumento proposto dall'iniziativa del 3 maggio non si occupa di questi elementi. L'iniziativa garantisce soltanto che, entro limiti di quote fisse, le donne dimissionarie siano sostituite da altre donne.

⁸⁹⁾ Dopo le elezioni del 1996, la percentuale era ancora del 37,5 per cento.

L'uguaglianza politica tra i sessi non potrebbe dunque essere veramente raggiunta senza l'adozione di misure strutturali che migliorino la situazione delle donne nella società e che consentano segnatamente di meglio conciliare l'attività politica con la vita familiare. Trattasi quindi di un'azione che deve essere intrapresa a lungo termine e su tutti i fronti. Non è certo che una maggiore presenza femminile negli organi decisionali acceleri l'adozione di tali misure strutturali e quindi temiamo che lo strumento proposto dall'iniziativa del 3 marzo, se non fosse accompagnato da altri provvedimenti, spostati ma non eliminati la discriminazione. Certamente faciliterebbe alle donne l'accesso a posti politici, ma non consentirebbe loro necessariamente di far carriera.

Lo scopo perseguito dall'iniziativa del 3 marzo sarebbe dunque soltanto una tappa sulla via dell'uguaglianza, considerato che l'obiettivo finale è quello di offrire alle donne le medesime opportunità di essere elette, con o senza l'ausilio di provvedimenti specifici. Non è certo che le misure auspiccate dall'iniziativa consentano a lungo termine di raggiungerlo.

425.2 Le quote nascondono i progressi femminili reali

Il fatto di fissare quote ha l'effetto di celare il *reale* progresso femminile. Le quote rischiano di avere la funzione di un velo che, una volta tolto, svelerebbe una realtà sociale in realtà immutata.

È probabile che l'adozione dell'iniziativa del 3 marzo porterebbe alla formazione di liste separate per i due sessi, se non altro per quanto concerne l'elezione al Consiglio degli Stati. Figurando su liste separate, le donne non avrebbero l'opportunità di misurarsi con gli uomini e non sarebbe possibile valutare se un certo numero di loro disporrebbe di un potenziale di voti sufficienti per essere eletto senza l'ausilio delle quote. L'iniziativa non rimette quindi in discussione il pregiudizio secondo cui le donne non riescono ad imporsi in un'elezione rispetto ai candidati di sesso maschile.

Eppure oggi può accadere che le donne ottengano, senza particolari misure di promovimento, più seggi di quanti sarebbero loro attribuiti fissando le quote. Segnaliamo ad esempio che in occasione del rinnovo, nel 1992, del legislativo della Città di Berna, le donne avevano ottenuto più seggi di quanti sarebbero stati garantiti dalla quota del 40 per cento che le autorità comunali proponevano di introdurre e che era stata respinta in votazione popolare. Nel messaggio al legislativo sull'introduzione di siffatta quota, il Consiglio comunale della Città di Berna rinunciava, per i medesimi motivi, a proporre il modello d'elezione proporzionale secondo il sesso all'interno delle liste perché questo sistema non avrebbe consentito alle donne di ottenere tutti quei seggi che hanno ottenuto nel 1992 senza le quote. Per quanto concerne l'iniziativa del 3 marzo, essa non consentirebbe più di formare deputazioni cantonali esclusivamente femminili, come quelle ginevrina e zurighese al Consiglio degli Stati. Inoltre non consentirebbe nemmeno a un Cantone di eleggere nel Consiglio nazionale un numero di donne superiore di un'unità a quello degli uomini.

Per le autrici, l'iniziativa del 3 marzo continua una lunga tradizione di provvedimenti adottati al fine di garantire una rappresentanza minima alle minoranze regionali, linguistiche o politiche del nostro Paese (diritto di ciascun Cantone e Semicantone ad almeno un seggio al Consiglio nazionale; numero uguale di seggi per ciascun Cantone al Consiglio degli Stati, indipendentemente dalla densità demografica; portata pratica dei criteri linguistici e partitici per l'elezione del Consiglio federale; seggio dell'esecutivo riservato alla minoranza francofona del Cantone di Berna, ecc.).

Le donne sono male rappresentate nelle sfere in cui si esercita il potere economico e politico e, in questo senso, formano una minoranza. Contrariamente ad altri gruppi sociali che, a causa di peculiarità costanti e immutabili, non hanno alcuna possibilità di accedere alla maggioranza⁹⁰⁾, le donne non sono condannate a restare minoritarie poiché rappresentano oltre la metà della popolazione.

Le norme di protezione delle minoranze sancite nella Costituzione federale concernono tutte, tranne un'eccezione, la rappresentanza dei Cantoni nelle autorità federali. Trattasi dell'articolo 72 capoverso 2 Cost. giusta il quale ogni Cantone e Semicantone ha diritto almeno a un seggio al Consiglio nazionale e dell'articolo 80 Cost. giusta il quale ogni Cantone elegge due deputati al Consiglio degli Stati; nei Cantoni separati ogni parte elegge un deputato. La Costituzione federale, nell'articolo 96 capoverso 1, fissa un unico limite alla composizione del Consiglio federale: nello stesso Cantone non si può scegliere più di un membro. Sebbene abbiano importanza pratica, nella Costituzione federale non sono fissati altri criteri, in particolare regionali, politici e linguistici; pertanto non hanno rilevanza giuridica. Le garanzie costituzionali che assicurano ai Cantoni una rappresentanza minima nelle autorità hanno origini storiche radicate nel federalismo. Infatti garantiscono l'equilibrio dello Stato federale. La giustificazione non è pertanto paragonabile a quella dell'iniziativa del 3 marzo. L'articolo 107 Cost. il quale prevede di aver riguardo a che tutte le lingue ufficiali siano rappresentate al Tribunale federale mira a garantire ai cittadini un processo nella propria lingua.

427 Rispetto delle competenze cantonali per la designazione dei deputati al Consiglio degli Stati

Fissando nella Costituzione federale condizioni relative al sesso dei rappresentanti al Consiglio degli Stati, l'iniziativa del 3 marzo limiterebbe la libertà dei Cantoni di stabilire il modo d'elezione dei consiglieri agli Stati. Anche se lo si giudicasse un'ingerenza trascurabile nell'autonomia cantonale, sarebbe preferibile che la scelta di introdurre siffatte norme fosse lasciata al giudizio dei Cantoni.

⁹⁰⁾ Sulla nozione di minoranza, cfr. Pierre Taschannen, *Stimmrecht und politische Verständigung*, pag. 231, n° 348, comprese nota 86 e riferimenti citati.

L'iniziativa del 3 marzo incarica il legislatore di provvedere a una rappresentanza equilibrata delle donne in seno alle amministrazioni. Orbene, questo mandato legislativo è già contenuto in quello di cui all'articolo 4 capoverso 2 Cost. giusta il quale il legislatore è incaricato di garantire l'uguaglianza in tutti i settori. L'iniziativa del 3 marzo non precisa quali provvedimenti devono essere presi e pertanto non aggiunge nulla al tenore dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. vigente. In particolare, i provvedimenti che potrebbero essere presi sul fondamento dell'iniziativa del 3 marzo al fine di aumentare la rappresentanza femminile nel personale delle amministrazioni possono essere già presi in base all'articolo 4 capoverso 2 Cost. vigente. D'altra parte, la Confederazione ha già preso sul piano del personale federale misure che vanno nel senso dell'iniziativa (cfr. n. 25).

5 Ripercussioni finanziarie per Confederazione e Cantoni

Presumiamo che l'accettazione dell'iniziativa del 3 marzo non avrebbe grandi ripercussioni finanziarie né per la Confederazione né per i Cantoni. Tuttavia, sarebbero necessarie alcune modifiche del sistema di scrutinio che provocherebbero un aumento delle spese per lo studio e l'attuazione di nuovi modelli di voto (spese peritali per lo studio di diversi modelli di voto, modificazioni dei programmi informatici usati per lo spoglio). Ci si potrebbe attendere anche un aumento delle spese per il materiale elettorale dovuto al moltiplicarsi delle liste nel caso in cui la realizzazione dell'iniziativa si risolvesse con l'obbligo per i partiti politici di presentare liste separate per ciascun sesso. Questo aumento di spese sarebbe a carico della Confederazione e dei Cantoni.

Siffatte ripercussioni finanziarie non influiscono però in modo determinante sul giudizio circa l'adeguatezza dei mezzi previsti dall'iniziativa del 3 marzo.

6 Rapporto con il diritto internazionale

61 Unione Europea

I diritti politici sul piano nazionale non sono compresi nel campo d'applicazione del diritto comunitario poiché la competenza di stabilire il sistema elettorale sul piano nazionale spetta agli Stati membri. Tuttavia va menzionata la direttiva 94/80/CEE, adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il 19 dicembre 1994, che fissa le modalità dell'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non possiedono la cittadinanza⁹¹⁾. Lo scopo della direttiva è però quello di garantire l'eguaglianza dei cittadini comunitari e non la rappresentanza paritetica di uomini e donne nelle autorità politiche.

⁹¹⁾ Direttiva 94/80/CEE sui particolari dell'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità nell'ambito delle elezioni comunali da parte di cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non possiedono la cittadinanza, G.U. n. L 368 del 31.12.1994, pag. 38.

Per contro, in relazione all'articolo 119 del trattato CE che sancisce il principio della parità salariale per donne e uomini, gli organismi comunitari hanno adottato diversi testi non vincolanti che vanno nella medesima direzione dell'iniziativa⁹²⁾. Uno dei grandi obiettivi del terzo programma d'azione comunitaria per le pari opportunità fra uomo e donna⁹³⁾ è stato quello di promuovere azioni intese a incoraggiare le donne nel processo decisionale, obiettivo che è stato attuato nel quarto programma⁹⁴⁾. Il 27 marzo 1995 il Consiglio ha adottato in particolare una Risoluzione «concernente la equa partecipazione delle donne e degli uomini nel processo decisionale»⁹⁵⁾ in cui afferma la necessità di intraprendere quanto possibile per dar luogo a cambiamenti di strutture e di attitudini indispensabili alla vera parità d'accesso a posti decisionali fra uomini e donne nell'ambito politico, economico, sociale e culturale e in cui invita gli Stati membri a far sì che la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale divenga l'obiettivo prioritario. Tuttavia, la Risoluzione del Consiglio non elenca i provvedimenti specifici, fra cui potrebbero eventualmente figurare le quote, che consentirebbero di sviluppare un quadro idoneo a favorire una partecipazione equa al processo decisionale.

La Corte di giustizia delle comunità ha emanato recentemente una sentenza⁹⁶⁾ secondo cui i provvedimenti che accordano automaticamente alle donne una priorità incondizionata e assoluta in materia di nomina e promozione nei settori d'impiego in cui sono sottorappresentate va ben oltre le pari opportunità giusta l'articolo 2 paragrafo 4 della Direttiva 76/207/CEE⁹⁷⁾. L'applicabilità della direttiva e della sentenza della Corte è però limitata al settore dell'impiego e non concernono la rappresentanza femminile nelle autorità politiche. Su questo punto il testo dell'iniziativa del 3 marzo è pertanto compatibile con il diritto comunitario.

Per contro, il mandato conferito al legislatore dall'iniziativa del 3 marzo di provvedere a un'equilibrata rappresentanza delle donne nelle amministrazioni, in particolare nell'amministrazione generale della Confederazione, nelle aziende in regia, nei politecnici e nelle università concerne l'ambito dell'impiego e rientra nel campo d'applicazione della direttiva 76/207/CEE. Poiché l'iniziativa non indica con quali mezzi, quote o altri provvedimenti debba essere raggiunto l'obiettivo fissato, il legislatore ha un determinato margine di apprezzamento e riteniamo pertanto che l'iniziativa possa essere realizzata in modo

⁹²⁾ In particolare la Risoluzione del Parlamento europeo, del 16 marzo 1995, concernente la parità di trattamento e le pari opportunità tra uomo e donna, G.U. n. C 89 del 10.4.1995, pag. 143.

⁹³⁾ Risoluzione del Consiglio del 21 maggio 1991 concernente il terzo programma d'azione comunitaria a medio termine per le pari opportunità tra uomo e donna (1991-1995), G.U. n. C 142 del 31.5.1991, pag. 1.

⁹⁴⁾ Decisione del Consiglio del 22 dicembre 1995 concernente un programma d'azione comunitaria a medio termine per le pari opportunità tra uomo e donna (1996-2000), G.U. n. L 335 del 30.12.1995, pag. 37.

⁹⁵⁾ Risoluzione del Consiglio del 27 marzo 1995, G.U. n. C 168 del 4.7.1995, pag. 3.

⁹⁶⁾ Sentenza del 17 ottobre 1995, nella causa 450/93 Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen.

⁹⁷⁾ Direttiva relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, 76/207/CEE, G.U. n. L 39 del 14.2.1976, pag. 40.

compatibile con il diritto comunitario. Le misure per il promovimento delle donne nei settori in cui sono sottorappresentate costituiscono d'altronde un obiettivo perseguito da oltre un decennio dalle istituzioni comunitarie, come dimostrano per esempio la Raccomandazione del Consiglio, del 13 dicembre 1984, sul promovimento di misure positive per le donne⁹⁸⁾ o anche la Raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 1996 concernente la equa partecipazione delle donne e degli uomini nei processi decisionali⁹⁹⁾. Per il rimanente, presso le istanze dell'Unione Europea sono attualmente dibattuti le conseguenze della giurisprudenza della Corte di giustizia delle comunità e il margine di manovra che il diritto comunitario lascia ai legislatori nazionali per promuovere l'uguaglianza. Come è stato comunicato dalla Commissione il 27 marzo 1996, il diritto comunitario non osta ai provvedimenti intesi a favorire le candidature di persone del sesso sottorappresentato, purché siffatti provvedimenti non escludano la valutazione di circostanze peculiari nel singolo caso¹⁰⁰⁾.

62 Consiglio d'Europa

621 Convenzione europea dei diritti dell'uomo

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)¹⁰¹⁾, parte integrante dell'ordinamento giuridico svizzero a contare dal 28 novembre 1974, non contiene il riconoscimento generale del principio dell'uguaglianza dei sessi. Secondo l'articolo 14 sono vietate le distinzioni basate segnatamente sul sesso per quanto concerne il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione.

L'articolo 14 CEDU non vieta fundamentalmente un trattamento differente. Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, è discriminatoria ai sensi dell'articolo 14 CEDU una distinzione senza giustificazione oggettiva e razionale. Poiché la parità dei sessi rappresenta una finalità importante degli Stati membri del Consiglio d'Europa, soltanto importanti motivi possono indurre a ritenere compatibile con la Convenzione una disparità di trattamento fondata esclusivamente sul sesso¹⁰²⁾.

L'articolo 14 CEDU non ha significato a sé stante, ma esplica effetti soltanto in relazione con i diritti e gli obblighi garantiti dalla CEDU¹⁰³⁾.

⁹⁸⁾ Raccomandazione del Consiglio del 13 dicembre 1984, G.U. n. L 331 del 19.12.1984, pag. 34.

⁹⁹⁾ Raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 1996, G.U. n. L 319 del 10.12.1996, pag. 11.

¹⁰⁰⁾ Proposta per una Direttiva del Consiglio in merito alla modifica della Direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, COM (96) 93 in fine, G.U. n. C 179 del 22.6.1996, pag. 8.

¹⁰¹⁾ Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo, CEDU), RS 0.101

¹⁰²⁾ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Karlheinz Schmidt c. Germania, del 18.07.1994, Serie A vol. 291-B, pag. 32-33 (traduzione tedesca in: EuGRZ 1995, pag. 392 segg.).

¹⁰³⁾ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Marckx c. Belgio, del 13.06.1979, Serie A vol. 31, pag. 15-16 (traduzione tedesca in: EuGRZ 1979, pag. 454 segg.).

Pertanto, per potersi pronunciare sulle quote per la rappresentanza femminile nelle autorità nazionali o su misure legislative intese a favorire una ripartizione equilibrata tra i sessi nell'amministrazione, la Corte europea dei diritti dell'uomo deve potersi fondare su un diritto o a una libertà individuale garantiti dalla Convenzione. La Corte potrebbe eventualmente essere chiamata ad esaminare la conformità delle quote con l'articolo 3 del primo Protocollo addizionale alla CEDU¹⁰⁴) giusta il quale è previsto che gli Stati contraenti s'impegnino ad organizzare elezioni libere a scrutinio segreto in condizioni che assicurino la libertà d'espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo. Questo protocollo però non è ancora stato ratificato dalla Svizzera ed è perciò difficile immaginare quale diritto o quale libertà del nostro ordinamento giuridico si potrebbe invocare in relazione con il divieto di discriminazione previsto nell'articolo 14 CEDU e in che modo il tenore dell'iniziativa del 3 marzo lo violerebbe.

622 Raccomandazioni del Consiglio d'Europa

La Raccomandazione 1229, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 1994, invita il Comitato dei ministri a dichiarare il principio dell'uguaglianza dei diritti di donne e uomini come diritto fondamentale dell'individuo in un protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e segnatamente «a proseguire e intensificare i lavori relativi all'uguaglianza dei diritti tra donne e uomini al fine di realizzare un'effettiva parità di diritto e di fatto, ponendo l'accento, segnatamente, sull'uguaglianza in materia di partecipazione alla vita politica e al processo decisionale»¹⁰⁵). In una successiva Raccomandazione relativa al progresso tangibile dei diritti delle donne a contare dal 1995, l'Assemblea si riferisce alla raccomandazione di cui sopra e afferma che il principio della parità tra uomo e donna, ovvero il principio della democrazia paritaria, è parte integrante dei valori difesi dal Consiglio d'Europa¹⁰⁶).

Detti testi, come anche l'iniziativa del 3 marzo, si prefiggono di realizzare una vera parità di fatto tra uomo e donna; ne differiscono per il fatto che non menzionano espressamente le quote come mezzo per raggiungere l'obiettivo.

63 Nazioni Unite

631 Il Patto relativo ai diritti civili e politici

Strumento universale inteso a promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto II) è stato ratificato

¹⁰⁴) Primo protocollo addizionale alla CEDU del 20 marzo 1952.

¹⁰⁵) Raccomandazione 1229 (1994) relativa alla parità di trattamento tra uomo e donna (Recommandation relative à l'égalité des droits entre les hommes et les femmes), testo adottato dall'Assemblea parlamentare il 24 gennaio 1994.

¹⁰⁶) Raccomandazione 1269 (1995) relativa a un progresso tangibile dei diritti delle donne a contare dal 1995 (Recommandation relative à un progrès tangible des droits des femmes à partir de 1995), testo adottato dall'Assemblea parlamentare il 27 aprile 1995.

dalla Svizzera il 18 giugno 1992 ed è entrato in vigore per il nostro Paese il 18 settembre 1992¹⁰⁷⁾.

Il Patto II contiene diverse clausole generali: il principio della non discriminazione (art. 2) e l'impegno degli Stati parte a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti civili e politici enunciati nel Patto (art. 3). Inoltre il Patto II contiene disposti particolari, che elencano i diritti e le libertà fondamentali «classici» degli individui (art. 6 a 27).

Taluni diritti protetti dal Patto II sono assai simili a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), altri non trovano diritti equivalenti nella CEDU oppure vanno ben oltre la protezione conferita da tale Convenzione. Questo è il caso dell'articolo 25 del Patto II in cui sono garantiti i diritti politici e dell'articolo 26 giusta il quale tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge.

Giusta l'articolo 25 del Patto II ogni cittadino ha il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna discriminazione e senza restrizioni irragionevoli, di partecipare alla direzione degli affari pubblici, di votare e di essere eletto, nel corso di elezioni periodiche, veritiere, effettuate a suffragio universale ed eguale, e a voto segreto, che garantiscano la libera espressione della volontà degli elettori, come anche di accedere, in condizioni generali di eguaglianza, ai pubblici impieghi.

L'articolo 26 del Patto II, dal canto suo, rappresenta un diritto autonomo, di portata indipendente, la cui applicazione non è limitata ai diritti garantiti dal Patto, ma è volta ad impedire ogni discriminazione giuridica o fattuale in qualsiasi campo disciplinato e protetto dai poteri pubblici¹⁰⁸⁾. La Svizzera ha formulato una riserva all'articolo 26 del Patto, secondo cui l'uguaglianza di tutti gli individui dinanzi alla legge e il loro diritto, senza alcuna discriminazione, ad essere protetti da essa saranno garantiti solo in relazione con altri diritti riconosciuti dal Patto.

La dottrina non è unanime nel giudicare se i provvedimenti transitori destinati a favorire uno dei due sessi onde realizzare la parità effettiva siano conformi agli articoli 25 e 26 del Patto. Una parte della dottrina è favorevole a un'interpretazione di tali disposti che non riduca oltre misura il margine di manovra degli Stati nazionali in quest'ambito¹⁰⁹⁾. Un'altra parte ritiene possibile l'estensione della portata della sentenza Kalanke della Corte europea, sino a farne l'espressione di un principio giuridico riconosciuto in materia di parità tra i sessi, alla luce del quale andrebbero interpretati anche i disposti del Patto II¹¹⁰⁾.

¹⁰⁷⁾ RS 0.103.2

¹⁰⁸⁾ Messaggio sull'adesione della Svizzera ai due Patti internazionali del 1966 concernenti i diritti dell'uomo e modificazione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria, FF 1991 I 925.

¹⁰⁹⁾ Astrid Epiney/Nora Refaeil, Chancengleichheit: ein teilbarer Begriff? Zur Zulässigkeit von «Bevorzugungsregeln» im Anschluss an das Urteil des EuGH in der Rs. 450/93 - Kalanke, PJA 2/96, pag. 185 con nota 54 a piè di pagina.

¹¹⁰⁾ Yvo Hangartner, Gleicher Zugang von Männern und Frauen zu öffentlichen Ämtern, Bemerkungen zum Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften im Fall Kalanke, PJA 12/95, pag. 1560 e Yvo Hangartner, Umstrittene Frauenförderung: Chancengleichheit oder Quotengleichheit?, RSJB 132/1996, pag. 355 segg.

Il Comitato dei diritti dell'uomo, organismo di controllo istituito giusta gli articoli 28 e seguenti del Patto II, fa notare in proposito nelle sue «osservazioni generali» che l'articolo 3 del Patto, secondo cui gli Stati parte s'impegnano a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti civili e politici enunciati nel Patto, come anche il capoverso 1 dell'articolo 2 e l'articolo 26 «nella misura in cui abbiano essenzialmente per oggetto la prevenzione della discriminazione fondata sul sesso, non necessitano soltanto di misure di protezione, ma anche di un'azione costruttiva intesa a garantire il godimento positivo dei diritti; questa garanzia non può essere realizzata con la semplice adozione di leggi»¹¹¹). Rileva inoltre che «il godimento dei diritti e delle libertà in condizioni paritarie non implica comunque parità di trattamento».

Il Comitato rammenta che «l'applicazione del principio dell'eguaglianza presuppone talvolta che gli Stati parte adottino provvedimenti, in favore di gruppi svantaggiati, intesi ad attenuare o eliminare le condizioni che creano o contribuiscono a rendere durevole la discriminazione vietata dal Patto II. Siffatti provvedimenti possono consistere nell'accordare temporaneamente un trattamento di favore nei campi specifici ai gruppi interessati rispetto al resto della popolazione. Tuttavia, per quanto i provvedimenti siano necessari per eliminare una discriminazione di fatto, si tratta di una differenziazione legittima per quanto concerne il Patto»¹¹²).

Il Comitato dei diritti dell'uomo sottolinea il carattere temporaneo dei provvedimenti positivi. La modifica costituzionale proposta dall'iniziativa del 3 marzo non contiene però nessuna limitazione temporale. Il carattere temporaneo delle quote deriva tuttavia dalla finalità perseguita e del resto nessuno potrebbe prevedere per quanto tempo questi provvedimenti positivi saranno necessari. La fissazione di un limite temporale nel testo dell'iniziativa non può quindi diventare una condizione per l'osservanza del diritto internazionale¹¹³).

Un altro strumento internazionale delle Nazioni Unite, la Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, contiene d'altronde un disposto specifico relativo ai provvedimenti positivi (cfr. n. 632 qui sotto).

632 La Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna

Il 4 ottobre 1996, l'Assemblea federale ha autorizzato il nostro Consiglio a ratificare la Convenzione, del 18 dicembre 1979, sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna¹¹⁴).

¹¹¹) Osservazione generale 4 (13), adottata dal Comitato dei diritti dell'uomo il 28 luglio 1981, in: Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, Basel/Frankfurt am Main, 1991, pag. 157 seg.

¹¹²) Osservazione generale 18 (37), adottata dal Comitato dei diritti dell'uomo il 9 novembre 1989, in: Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, pag. 178.

¹¹³) Sulla costituzionalità dei provvedimenti positivi cfr. in proposito Andreas Auer (Le mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst.), pag. 1346 seg.

¹¹⁴) FF 1996 IV 745, 1995 IV 809

La Convenzione del 1979 ha per oggetto le discriminazioni nei confronti della donna. I disposti della Convenzione hanno essenzialmente carattere programmatico. In quest'ambito, la Convenzione presenta la peculiarità di prevedere un disposto sui provvedimenti positivi. L'articolo 4 autorizza gli Stati ad adottare provvedimenti temporanei al fine di accelerare la realizzazione di un'effettiva parità tra uomo e donna. Siffatti provvedimenti correttivi sono ammissibili fino a quando sussistono disparità. La Convenzione va dunque ben oltre il concetto di parità formale. Del resto, con una raccomandazione generale il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna¹¹⁵⁾, incaricato di seguire l'applicazione della Convenzione del 1979, ha invitato gli Stati parte a usare maggiormente le misure temporanee speciali quali i provvedimenti positivi, i trattamenti preferenziali o le quote per migliorare l'integrazione delle donne, segnatamente in politica¹¹⁶⁾. L'articolo 7 della Convenzione del 1979 prevede inoltre che gli Stati parte prendano tutti i provvedimenti idonei per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nella vita politica e pubblica del Paese. Poiché prevede quote per garantire un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità, il testo dell'iniziativa del 3 marzo appare conforme alla Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, anche se non contiene limiti temporanei (cfr. n. 631 più sopra).

7 Conclusioni: rigetto senza controprogetto

L'iniziativa del 3 marzo persegue un interesse legittimo dacché ha per oggetto la garanzia di un'equa rappresentanza di uomini e donne nelle autorità federali. Questo interesse è già sancito dalla Costituzione vigente, precisamente nel secondo periodo dell'articolo 4 capoverso 2 Cost. La realizzazione di detto obiettivo autorizza in determinate circostanze a limitare il diritto individuale all'uguaglianza tra uomo e donna come anche altre libertà fondamentali al fine di migliorare le opportunità femminili ad accedere alle funzioni economiche, politiche o sociali in condizioni di parità con gli uomini.

L'iniziativa del 3 marzo prevede un insieme di norme rigide che pregiudicherebbe il diritto individuale alla parità tra i sessi e alla libertà di voto e di eleggibilità con pari opportunità. Pur cercando di promuovere le donne sul piano collettivo, l'iniziativa ha paradossalmente l'effetto di discriminarle individualmente, poiché limita verso l'alto la quota delle donne che possono essere elette al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati in un Cantone. Così, un Cantone non potrebbe inviare al Consiglio degli Stati due donne, come è attualmente il caso per i Cantoni di Ginevra e Zurigo. Orbene, i provvedimenti che si prefiggono di promuovere le donne in quanto gruppo sociale discriminato, ma che quale corollario hanno quello di discriminare individualmente alcune di loro, non sono certamente idonei. L'iniziativa avrebbe inoltre l'effetto di

¹¹⁵⁾ Art. 17 segg. della Convenzione.

¹¹⁶⁾ Raccomandazione generale n. 5 (7^a sessione, 1988), in: Lars Adam Rehof, *Guide to the Travaux Préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, International Studie in Human Rights, Dordrecht/Boston/London, 1993, pag. 308.

chiudere completamente agli uomini la possibilità di accedere alle funzioni di giudice e di supplente al Tribunale federale per parecchi anni: l'effetto sembrerebbe eccessivo.

La situazione delle donne in seno alle autorità politiche svizzere non è tanto insoddisfacente da giustificare misure così rigide e assolute. È vero che le donne restano sottorappresentate a tutti i livelli, ma il progresso costante e regolare lascia intravedere che la percentuale di donne elette va lentamente avvicinandosi alla parità, anche senza l'ausilio di quote. Tutto dipende da quanto tempo siamo disposti ad attendere prima che questo obiettivo sia raggiunto. L'iniziativa del 3 marzo consentirebbe evidentemente di accelerare il processo, ma lo fa artificialmente e non garantisce un vero cambiamento delle realtà sociali perché non influisce sulla ripartizione tradizionale dei ruoli. Il concetto dell'iniziativa basato sulla differenza dei sessi, rischia perfino di aggravarne la segregazione. Non esistono praticamente esempi di provvedimenti così assoluti all'estero e i tentativi di introdurli a livello cantonale e comunale sono tutti falliti. Pertanto non ne conosciamo gli effetti e temiamo che la loro efficacia potrebbe urtarsi contro i limiti della realtà sociale.

Abbiamo preferito rinunciare a formulare un controprogetto diretto o indiretto all'iniziativa del 3 marzo. Da un canto, è difficile far dipendere dal criterio del sesso la composizione delle autorità elette democraticamente. Dall'altro, è ancora troppo presto per valutare l'efficacia dei provvedimenti presi dai partiti politici e dalla Confederazione negli ultimi anni per aumentare la quota femminile nelle autorità e nelle amministrazioni (quote applicate dai partiti nei loro organi e per la formazione delle liste, istruzioni del Consiglio federale concernenti il miglioramento della rappresentanza e della situazione professionale della donna nell'amministrazione generale della Confederazione, ordinanza sulle commissioni).

I partiti politici hanno importanza fondamentale nel promovimento della partecipazione delle donne alla politica. Sono loro che devono aumentare innanzitutto la quota femminile nei propri organi e sulle liste elettorali. Parecchi partiti politici, in particolare quasi tutti quelli al governo, hanno adottato quote, in una forma o nell'altra, al fine di aumentare la rappresentanza femminile negli organi direttivi e sulle liste elettorali. Questi provvedimenti hanno dato buoni risultati nei partiti politici che li hanno introdotti per primi, come nei Paesi scandinavi che li applicano da molto tempo. È importante e sintomatico ricordare che la Svezia, nelle cui autorità politiche la donna è rappresentata con la quota più alta al mondo, non adotti provvedimenti legislativi per aumentare la presenza delle donne a livello politico; per contro, i partiti politici in questo Paese rispettano effettivamente le quote volontariamente fissate per la composizione degli organi direttivi e delle loro liste. Simili sforzi dovrebbero essere continuati e intensificati anche in Svizzera.

Per i motivi sovraesposti, siamo del parere che l'iniziativa «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa del 3 marzo)» debba essere respinta senza controprogetto.

Disegno

**Decreto federale
concernente l'iniziativa popolare federale
«Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità
federali (Iniziativa 3 marzo)»**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata l'iniziativa popolare federale «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)», depositata il 21 marzo 1995¹;

visto il messaggio del Consiglio federale del 17 marzo 1997²,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare federale «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)» è dichiarata valida ed è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 4 cpv. 2 4° e 5° periodo (nuovi)

²... In tutte le autorità federali, in particolare nel Consiglio nazionale, nel Consiglio degli Stati, nel Consiglio federale e nel Tribunale federale, dev'essere garantita un'adeguata rappresentanza delle donne, tenuto conto delle peculiarità di ciascuna di queste autorità. La legge provvede per un'equilibrata rappresentanza delle donne nelle amministrazioni, in particolare nell'amministrazione generale della Confederazione, nelle aziende in regia, nei politecnici e nelle università.

Art. 73 cpv. 1^{bis} (nuovo) e 2

^{1bis} Per Cantone, la differenza tra la rappresentanza femminile e maschile non può essere superiore a uno.

²La legislazione federale sancisce le disposizioni speciali per l'esecuzione del presente articolo.

Art. 80 cpv. 1, 2° e 3° periodo (nuovo), e cpv. 2 (nuovo)

¹... Ogni Cantone elegge a Deputati una donna e un uomo. Nei Cantoni separati, ogni parte elegge a Deputato una donna o un uomo.

²Le disposizioni d'esecuzione del presente articolo sono di competenza della legislazione cantonale.

¹ FF 1995 III 112

² FF 1997 III 449

Art. 95

Il Consiglio federale è la suprema autorità esecutiva e direttoriale della Confederazione: esso è composto di sette membri; almeno tre di essi devono essere donne.

Art. 107

¹ I membri del Tribunale federale e i membri supplenti vengono nominati dall'Assemblea federale. Nella loro nomina si avrà riguardo a che tutte e tre le lingue ufficiali siano rappresentate. Almeno il 40 per cento dei membri e dei membri supplenti devono essere donne.

² La legge determina l'organizzazione del Tribunale federale e delle sue sezioni, il numero dei membri supplenti, la durata della carica e l'onorario loro.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 20 (nuovo)¹⁾

Le disposizioni d'esecuzione devono essere emanate entro cinque anni dall'accettazione degli articoli 73 capoverso 2 e 80 capoverso 2.

Art. 21 (nuovo)¹⁾

¹ In caso di rinnovo integrale del Consiglio federale e di elezione di conferma del Tribunale federale, i membri uscenti, se erano stati eletti prima dell'accettazione degli articoli 95 e 107 modificati, possono essere rieletti anche se non sono adempiute le condizioni di cui agli articoli 95 e 107.

² In caso di vacanza in seno al Consiglio federale e al Tribunale federale sono eleggibili esclusivamente donne, se non ancora rappresentate conformemente all'articolo 95, rispettivamente l'articolo 107.»

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

¹⁾ La numerazione segue quella delle disposizioni transitorie vigenti al momento del lancio dell'iniziativa.

Messaggio sull'iniziativa popolare federale «Per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)» del 17 marzo 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.031
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1997
Date	
Data	
Seite	449-501
Page	
Pagina	
Ref. No	10 118 964

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.