

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa popolare, a norma dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione e degli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 NOVEMBRE 2007

Norme di democrazia paritaria per le assemblee elettive

Onorevoli Senatori. – La presente proposta fa parte della Campagna «50E50 ovunque si decide» promossa da UDI - Unione donne in Italia (già UDI - Unione donne italiane), associazione politico-culturale operante in Italia dal 1945.

L'obiettivo della Campagna è la promozione e il riconoscimento della presenza paritaria di entrambi i sessi in ogni luogo decisionale, quale presupposto e condizione di democrazia compiuta.

Introduzione

L'oggetto specifico del disegno di legge è costituito dalle candidature per le competizioni elettorali relative alle assemblee elettive di circoscrizioni nei comuni, comuni, Città metropolitane, province, regioni a statuto ordinario, nonché alle elezioni di Camera dei deputati, Senato della Repubblica e dei componenti del Parlamento europeo spettanti all'Italia. (articolo 2) La proposta ha carattere generale e nell'ambito di applicazione è stato inserito anche l'istituto delle città metropolitane, previsto dalla riforma costituzionale del 2001, in attesa della legge ordinaria che disciplini il funzionamento delle competizioni elettorali relative.

La proposta si apre con un'affermazione che è anche un proponimento: l'attuazione del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione.

L'articolo 51 primo comma della Costituzione recita: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

Il presente disegno di legge prescinde, sul piano politico, pur tenendola doverosamente presente sul piano giuridico, dall'integrazione operata dal Parlamento italiano con la riforma del 2003.

L'articolo 1 della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, ha aggiunto al primo comma dell'articolo 51 il seguente periodo: «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Le promotrici della presente proposta non hanno partecipato alla campagna che ha condotto a quell'integrazione, ed in più occasioni pubbliche ne hanno evidenziato l'equivocità dei presupposti, acclaratasi negli anni seguenti.

Ad ogni buon conto, noi prendiamo sul serio e alla lettera la dizione «pari opportunità» proprio perché la proposta concerne l'accesso alle cariche elettive, per tramite di candidature.

Profilo storico-giuridico

L'articolo 51 della nostra Costituzione è l'unico, tra quelli riguardanti i rapporti politici, che dopo la dicitura «tutti i cittadini» aggiunge dell'uno o dell'altro sesso.

Il motivo risiede in una scelta di natura storico-giuridica operata dai costituenti e che accomuna in parte l'articolo 51 e l'articolo 48, riguardante l'elettorato attivo.

La formulazione dell'articolo 51 ha subito notevoli travagli in seno ai lavori preparatori per la elaborazione della Carta costituzionale: la valenza antidiscriminatoria era dapprima fortemente presente nelle proposte delle sottocommissioni, dove rinveniamo la dicitura usata per l'articolo 3 «senza distinzione di sesso», poi quella «di ambo i sessi» per giungere poi a «dell'uno o dell'altro sesso» contenuta nella definitiva stesura, dove si ritenne altresì di inserire la determinante specificazione «in condizioni di eguaglianza».

Il nostro paese è giunto alla democrazia dopo la resistenza al fascismo ed ha affermato diritti universali per tutte e tutti solo nella sua Carta costituzionale del 1948.

In questi 60 anni di storia, costume e pratiche politiche, a partire dal suffragio universale risalente al 1946, la valenza dell'articolo 51 si è ancor più evidenziata, chiarendo il legame non più formale tra concetti giuridici e politici quali uguaglianza, cittadinanza e democrazia a partire dalla presenza del genere femminile in ogni contesto istituzionale e politico.

A livello mondiale, sono copiose le documentazioni (citiamo per tutte quelle della Quarta Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne, tenutasi a Pechino dal 4 al 15 settembre 1995, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000) dove si afferma che la presenza femminile nei luoghi decisionali non è più soltanto un attributo di «maggiore democraticità» né una pura rivendicazione antidiscriminatoria di diritti operata da soggetti svantaggiati. Piuttosto, le Istituzioni devono prendere atto che ad ogni livello la presenza femminile è presupposto e indice di progresso e democrazia compiuti, oltre che di effettivo benessere e civile convivenza.

In questo quadro, l'attuazione dell'articolo 51 della Carta, così come proposto dalla presente iniziativa, tiene conto di ciò che si è andato affermando negli anni sul piano politico e giuridico, nello spirito auspicato dagli stessi Costituenti: noi dobbiamo tracciare anche le vie dell'avvenire, ponendo le mete che oggi vogliamo siano raggiunte domani (on. Bozzi, Assemblea Costituente 4 marzo 1947).

L'affermazione della democrazia paritaria in Italia ha subito ritardi ed ostacoli.

Per quanto attiene l'accesso alle cariche elettive, lo sguardo dei riformatori è stato rivolto esclusivamente all'aspetto antidiscriminatorio volto alla tutela di un genere ritenuto svantaggiato.

Il nostro Parlamento, a far data dai primi Anni Novanta ad oggi, si è reso protagonista di comportamenti contraddittori non solo sul piano politico ma, anche quel che è grave, sul piano giuridico -istituzionale 25 marzo 1993, n. 81.

Nel 1993 sono state inserite norme antidiscriminatorie nella legge (notoriamente conosciuta come la legge sull'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia) estese poi alle regole riguardanti le elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica.

Dopo la prima sentenza della Corte costituzionale sulla materia (sentenza 6-12 settembre 1995, n. 422) che bocciava dette tutele proprio in nome del principio di uguaglianza, si è avviato un *iter* scomposto nei vari partiti, sia pure sollecitati dalla stessa Corte ad operare nella direzione della democrazia paritaria.

In Parlamento è prevalsa l'opinione che l'unica strada percorribile fosse la modifica dell'articolo 51 della Costituzione.

Si è quindi avviato un faticoso e ondivago *iter* di modifica culminato nel 2003, nonostante che proprio in quell'anno la stessa Corte costituzionale avesse innovato la propria giurisprudenza sul punto.

La modifica approvata con la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, negli intenti dichiarati, doveva consentire l'approvazione di norme antidiscriminatorie in tutte le leggi elettorali.

Durante l'*iter* d'approvazione della vigente legge elettorale per Camera e Senato, sul finire del 2005, con un'alzata di scudi trasversale a tutti i partiti, è stato bocciato anche il minimo accenno di introduzione di quelle quote in nome delle quali due anni prima era stata approvata la riforma costituzionale.

Il fallimento dei tentativi di introdurre misure quali le quote evidenzia, al nostro sguardo, tre aspetti indissolubilmente legati tra loro:

1) errore giuridico di fondo nel trattare la materia della democrazia paritaria alla stregua di misure antidiscriminatorie quali quelle per le minoranze etniche da tutelare;

2) resistenze da parte degli apparati di potere all'interno dei partiti;

3) scarsa autorevolezza nelle proposte.

La presente proposta non intende introdurre quote di riserva, bensì dare attuazione piena al primo comma dell'articolo 51 della Costituzione, consentendo ai due sessi l'effettiva parità di accesso alle candidature, ha come presupposto politico che la presenza paritaria dei sessi è una condizione di democrazia, e non un «favore» verso le donne.

Oggi il quadro politico appare più favorevole e le promotrici auspicano che la proposta sia fatta propria da donne e uomini di buona volontà presenti in ogni schieramento politico.

Meccanismi giuridici di attuazione (articoli 3 e 4)

Il disegno di legge ha carattere fondante e valenza generale, avendo come ambito di applicazione ogni contesto decisionale elettivo.

I meccanismi attraverso i quali ogni cittadino ed ogni cittadina possono accedere ad una carica elettiva sono sostanzialmente due, in qualunque sistema elettorale:

1) si può essere candidati in liste o gruppi (articolo 3);

2) si può essere candidati in collegi uninominali (articolo 4).

La duplice previsione tiene conto anche dell'attualità del dibattito sulle riforme istituzionali e in specifico della materia elettorale per Camera e Senato.

In quanto tale, la proposta può trovare accoglienza in ogni legge elettorale specifica, con l'unica eccezione di quelle riguardanti le elezioni delle assemblee delle regioni a statuto speciale, rispetto alle quali riteniamo che in ogni caso la spinta in tal senso potrà venire dall'approvazione di una tale norma a livello statale.

Nelle candidature in liste o gruppi (articolo 3), l'attuazione dell'articolo 51 della Costituzione si avrà mediante la previsione di composizioni delle liste con un numero pari a metà uomini e metà donne, in posizione alternata per sesso e con la previsione dello scarto di una sola unità numerica, nel caso di un totale di candidature dispari.

Nelle candidature in collegi uninominali, si è tenuto conto dell'ambito circoscrizionale: in ogni circoscrizione, l'attuazione dell'articolo 51 della Costituzione si avrà attraverso il calcolo sulla

totalità delle candidature presenti per ogni partito o coalizione di partiti recanti lo stesso contrassegno. Anche in questo caso, se il totale è dispari, lo scarto può essere di una sola unità numerica (articolo 4).

La sanzione prevista per il mancato rispetto della norma sarà, nel primo caso, l'irricevibilità delle liste o gruppi (articolo 3) e, nel secondo, la mancata ammissione alla competizione elettorale in quella circoscrizione del partito coalizione di partiti che non l'avranno rispettata (articolo 4).

In questo articolato scarno ed essenziale, le previsioni delle sanzioni sono state inserite negli stessi articoli (articoli 3 e 4) riguardanti la norma, allo scopo di sottolineare il legame esistente tra norma e sanzione e la conseguente gravità della sua mancata applicazione.

Una norma come questa non sarebbe fondante se, per la sua mancata attuazione, si prevedessero sanzioni di carattere pecuniario o comunque minore rispetto alla irricevibilità e alla non ammissione.

Ciò, al contrario, è avvenuto per le cosiddette quote, che infatti non erano concepite, vissute e praticate come norme fondanti, neanche da coloro che le hanno propugnate.

Norma di chiusura

Infine, per ciò che concerne l'abrogazione di norme in contrasto (articolo 5) l'approvazione da parte del Parlamento dei principi contenuti nella nostra proposta comporterà, da un lato, il recepimento nelle normative di riferimento per ogni contesto decisionale a carattere elettivo, e dall'altro, l'abrogazione delle norme di tutela a carattere antidiscriminatorio contenute nella legge 8 aprile 2004, n. 90, recante «Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell'anno 2004»¹(*)).

(*)¹ L'articolo 3 della legge 8 aprile 2004, n. 90 così recita:

Art. 3. - (*Pari opportunità*) - 1. Nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive alla data di entrata in vigore della presente legge, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati; ai fini del computo sono escluse le candidature plurime; in caso di quoziente frazionario si procede all'arrotondamento all'unità prossima.

2. Per i movimenti e i partiti politici presentatori di liste che non abbiano rispettato la proporzione di cui al comma 1, l'importo del rimborso per le spese elettorali di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, è ridotto, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito. Sono, comunque, inammissibili le liste circoscrizionali composte da più di un candidato che non prevedono la presenza di candidati di entrambi i sessi.

3. La somma eventualmente derivante dalla riduzione di cui al comma 2 è erogata ai partiti o gruppi politici organizzati che abbiano avuto proclamata eletta, ai sensi dell'articolo 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, una quota superiore ad un terzo di candidati di entrambi i sessi. Tale somma è ripartita in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito o gruppo politico organizzato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. In attuazione dell'articolo 51 della Costituzione, la presente legge detta norme di democrazia paritaria per l'accesso di cittadini e cittadine alle Assemblee elettive in condizioni di uguaglianza.

Art. 2.

(Ambito di applicazione)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle competizioni elettorali relative alle Assemblee elettive di circoscrizioni nei comuni, comuni, città metropolitane, province, regioni a statuto ordinario, nonché alle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e dei componenti del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

Art. 3.

(Candidature in liste o gruppi)

1. In ogni lista o gruppo di candidati, le candidature sono costituite da un numero uguale di donne e di uomini, sono disposte in ordine alternato per sesso e, in caso di disparità numerica, lo scarto è di una unità.

2. Liste o gruppi di candidati che non rispettano le predette norme sono irricevibili.

Art. 4.

(Candidature in collegi uninominali)

1. In ogni circoscrizione in cui le candidature sono proposte in collegi uninominali, le candidature complessive contraddistinte dal medesimo contrassegno sono costituite da un numero uguale di donne e di uomini e, in caso di disparità numerica, lo scarto è di una unità.

2. Partiti, movimenti o coalizioni di partiti recanti il medesimo contrassegno nella circoscrizione che non rispettano le predette norme non sono ammessi alla competizione elettorale in quella circoscrizione.

Art. 5.

(Norma abrogativa di chiusura)

1. Ogni disposizione in contrasto con le norme di democrazia paritaria contenute nella presente legge è abrogata.